Évaluation du Programme de partenariats pour le développement social

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

novembre 2002

SP-AH-202-11-02F
(also available in English)

106-02602/

Papier
ISBN : 0-662-89373-5
N° de catalogue : RH63-2/202-11-02F

PDF
ISBN : 0-662-89374-3
N° de catalogue : RH63-2/202-11-02F-PDF

HTML
ISBN : 0-662-89375-1
N° de catalogue : RH63-2/202-11-02F-HTML

Table de matières

Sommaire i

Réponse de la direction ix

1. Introduction 1

2. Description du programme 3

2.1 Objectifs du programme 3
2.2 Organisation 4
2.3 Partenariats 4
2.4 Modèle logique 4

3. Démarches retenues pour l'évaluation 7

3.1 Éléments évalués 7
3.2 Méthodes retenues pour l'évaluation 8
3.3 Points forts et limites de la démarche retenue pour l'évaluation 11

4. Répercussions/réussites du PPDS 13

4.1 Promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services ayant une importance nationale 13
4.2 Renforcement des capacités des collectivités de répondre aux besoins de développement social 18
4.3 Renforcement des capacités de transmettre de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents 24
4.4 Viabilité des résultats 27

5. Conception et prestation du programme 29

5.1 Genres d'activités financées 29
5.2 Établissement des priorités de financement 30
5.3 Les décisions de financement 32
5.3.1 La répartition des fonds reflète-t-elle les priorités du programme? 32
5.3.2 Le processus d'attribution des fonds est-il transparent et équitable? 35

6. Reddition des comptes 39

6.1 Reddition des comptes de la part des bénéficiaires du financement 39

6.2 Mécanismes de financement : subventions ou contributions 44

7. Pertinence continue et rapport coût-efficacité 49

7.1 Pertinence continue du PPDS 49

7.2 Rapport coût-efficacité du PPDS 52

Annexe A : Programmes provinciaux comparables 55

Liste des tableaux

Tableau 4.1 Indicateurs de rendement des projets examinés par les études de cas 15

Tableau 4.2 Indicateurs de rendement des subventions examinées par les études de cas 21

Tableau 4.3 Rendement des projets examinés par les études de cas en matière de transmission de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents 25

Tableau 4.4 Rendement des subventions examinées par les études de cas en matière de transmission de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents 25

Tableau 5.1 12 organismes ont eu droit à 50 % des engagements au titre des contributions de projet du PPDS entre 1998-1999 et 2003-2004 33

Liste des figures

Figure 1 Modèle logique du PPDS 6

Liste des sigles

ACCVA	Association canadienne des centres de vie autonome
BCPH	Bureau de la condition des personnes handicapées
CCA	Conseil canadien des aveugles
CCDS	Conseil canadien de développement social
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CIVA	Centre d'information sur la vie autonome
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ECUS	Entente cadre sur l'union sociale
GF/GSC	Grands Frères/Grandes Sœurs du Canada
ISB	Initiative du secteur bénévole
LBEC	Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada
OBNSS	Organisme bénévole national de service social
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
PPDS	Programme de partenariats pour le développement social
PPPH	Programme de participation des personnes handicapées
RONB	Regroupement des organisations nationales bénévoles
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint
SNBS	Subventions nationales au bien-être social

Sommaire

Introduction

Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) fournit des subventions ainsi que des contributions de projet à des organismes sociaux sans but lucratif. Le PPDS a été créé en 1998 à la suite de la réunion de divers éléments de deux programmes précédents, soient les Subventions nationales au bien-être social et le Programme de participation des personnes handicapées. En vertu du nouveau mandat, les principaux objectifs du PPDS sont les suivants :

- promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services ayant une importance nationale;
- renforcer les capacités des collectivités de répondre aux besoins en matière de développement social;
- renforcer les capacités des organismes sociaux sans but lucratif de transmettre de l'information au gouvernement et à d'autres au sujet d'enjeux sociaux nouveaux et émergents.

Environ 16 millions de dollars sont distribués chaque année en subventions et contributions en vertu du PPDS.

Démarche retenue pour l'évaluation

L'évaluation du PPDS a été menée au cours des deux derniers trimestres de l'exercice financier 2001-2002. Elle présentait divers défis concrets dont il a été tenu compte au moment d'élaborer la méthode d'évaluation. En tant que programme de partenariats, le PPDS est conçu pour atteindre ses objectifs en finançant des projets et des organismes qui ne relèvent pas directement de son contrôle. De plus, le PPDS finance un éventail diversifié de projets et de produits qui n'ont pas d'éléments communs à partir desquels le rendement pourrait être mesuré (p. ex., le nombre de placements). De plus, environ 35 % des fonds du PPDS sont consentis sous forme de subventions et par conséquent, les exigences en matière de reddition des comptes à leur égard sont limitées et elles ne sont assorties d'aucun produit livrable.

La méthode utilisée pour l'évaluation du PPDS a tenté de tenir compte de ces défis et s'est inspirée d'un examen d'évaluations menées au sujet de programmes semblables dans d'autres pays. La démarche d'évaluation comportait les éléments suivants :

- **Analyse documentaire :** Avant l'évaluation, une analyse documentaire a été faite des évaluations publiées au sujet de programmes dont les modalités de financement étaient semblables à celles du PPDS dans d'autres pays de l'OCDE. Elle a permis de

trouver des exemples de méthodes d'évaluation courantes qui pourraient être utiles pour l'évaluation du PPDS.

- **Études de cas :** Nous avons étudié un vaste éventail de 30 cas, (à savoir 26 projets et quatre subventions) relevant de 17 organismes, pour saisir la diversité des genres de projet et des organismes bénéficiaires.

- **Entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan :** Des entrevues ont été menées auprès de 33 personnes-ressources de premier plan représentant 19 organismes ayant reçu des fonds, huit membres du personnel du programme, deux organismes qui auraient été admissibles au financement mais qui n'ont pas présenté de demande, deux organismes dont la demande de financement avait été rejetée ainsi que des représentants de deux organismes provinciaux qui jouaient un rôle semblable à celui du PPDS au niveau provincial (la Fondation Trillium de l'Ontario ainsi que le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec).

- **Groupes de discussion :** Les enjeux non réglés qui étaient ressortis des entrevues auprès des personnes-ressources de premier plan ont été explorés plus à fond dans le cadre de deux groupes de discussion, chacun comprenant des représentants de cinq organismes.

- **Un examen des dossiers et des documents de programme :** Nous avons eu recours à des renseignements tirés des fichiers et des documents de programme pour mieux comprendre la répartition des fonds et compléter l'information obtenue d'autres sources.

Des échantillons des études de cas, des groupes de discussion et des entrevues auprès des personnes-ressources étaient distincts (c'est-à-dire que les organismes choisis pour les études de cas n'ont pas été retenus pour les entrevues auprès des personnes-ressources). De plus, nous avons pris des mesures pour pouvoir utiliser efficacement l'information qualitative, par exemple le choix d'un vaste éventail de personnes-ressources à interviewer et des méthodes de collecte d'information permettant de tenir compte de la subjectivité des opinions. Les études de cas ont été menées sur place lorsque c'était possible. En tout, les évaluateurs ont consulté les représentants de 44 organismes associés au programme, soit plus du quart des 164 organismes pour lesquels des engagements de financement avaient été pris jusqu'en 2000-2001.

Résultats de l'évaluation

Pertinence

Le PPDS joue plusieurs rôles stratégiques :

- *Accroissement de la participation dans la collectivité :* L'objectif global du PPDS est d'accroître la participation et l'inclusion des membres de populations à risque, ce qui

est conforme à la mission de DRHC, dont l'un des objectifs est de « … *permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité* ». L'objectif global du PPDS correspond également à la récente Stratégie du gouvernement en matière de compétences.

- *Mise en valeur des capacités des partenaires dans le secteur des organismes sociaux sans but lucratif :* DRHC met beaucoup l'accent sur la collaboration avec des partenaires aux fins de l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre des programmes, y compris des partenaires du secteur des organismes bénévoles et des organismes sociaux sans but lucratif. Le PPDS est l'un des rares programmes qui contribuent directement à la mise en valeur des capacités de partenaires possibles dans le secteur des organismes sans but lucratif au niveau national.

- *Conforme à l'Entente cadre sur l'union sociale :* Lorsqu'il dispense des subventions et des contributions à des organismes sociaux sans but lucratif, le PPDS a recours à l'un des mécanismes adoptés d'un commun accord pour les dépenses fédérales directes.

Répercussions du programme

Les informations recueillies dans le cadre des études de cas et des entrevues auprès des personnes-ressources de premier plan ont servi à examiner les répercussions du programme dans l'optique de ses trois principaux objectifs :

- *Promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services ayant une importance nationale.* Selon les études de cas, les contributions de projet fournies par le PPDS ont permis de recueillir des données nouvelles et utiles sur les pratiques exemplaires et les modèles de prestation des services; et ce, même si les activités consistaient surtout à élargir/appliquer une nouvelle démarche provenant du corpus général des connaissances plutôt que de faire de nouvelles recherches qui allaient permettre d'étendre ce corpus. Les 18 projets visés par les études de cas dans ce domaine avaient produit les extrants proposés; sept ont reçu une cote témoignant qu'ils avaient dépassé les répercussions prévues, et aucun n'a reçu de cote montrant qu'il n'avait pas répondu aux attentes.

  Il y a également lieu de penser que la diffusion du nouveau savoir avait tendance à se faire au sein du réseau du promoteur du projet, mais elle allait rarement au-delà pour rejoindre d'autres fournisseurs de services et d'autres entreprises. Par conséquent, la diffusion du nouveau savoir concernant les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services est un domaine susceptible d'amélioration.

  Le financement de projet et le processus connexe de demande ont également eu d'autres répercussions positives, notamment une plus grande participation et plus de vigueur au sein des organismes, et selon certaines indications, les contributions de projet ont permis d'aller chercher de nouveaux partenariats, de l'aide ou des contributions d'autres sources. Cependant, des indications positives de ce genre doivent être balancées par la nécessité, pour le programme, d'avoir en place des mesures démontrables pour éviter les chevauchements et les doubles emplois.

- *Renforcer les capacités des collectivités de répondre aux besoins en matière de développement social.* Selon les études de cas, les subventions avaient tendance à servir à financer des frais de base comme les frais généraux, les frais de bureau et les dépenses salariales. Elles ont également été utilisées pour accroître les capacités de recherche, pour les activités de collecte de fonds et pour le travail de l'organisation en général.

  Les subventions examinées dans le cadre des études de cas se sont vues attribuer des cotes élevées en ce qui concerne les répercussions dans trois domaines : la viabilité de l'organisme; la capacité d'organiser des activités; et la capacité de faire partie de comités gouvernementaux. Les personnes-ressources ont confirmé que le soutien du PPDS avait été important pour préserver les capacités et la pertinence des organismes. Les études de cas ont également permis de constater que les subventions jouaient un rôle important pour la survie de certains organismes nationaux, mais un rôle de moins grande envergure pour d'autres organismes.

  Les subventions visées par les études de cas se sont également vues attribuer des cotes allant de moyennes à élevées pour ce qui est des répercussions sur la collecte de fonds et la capacité d'améliorer la situation des clientèles cibles. Leurs répercussions étaient faibles, toutefois, dans les domaines suivants : le nombre d'employés, la capacité de bénévolat, la capacité de former le personnel, les bénévoles, la capacité de produire, de mettre en œuvre des outils et des pratiques exemplaires.

- *Renforcer les capacités de diffusion de l'information des organismes sociaux sans but lucratif au gouvernement et à d'autres au sujet d'enjeux sociaux nouveaux et émergents.* Selon les études de cas, les subventions se sont révélées particulièrement importantes pour permettre aux organismes de répondre à des invitations du gouvernement de participer à l'élaboration des politiques, ce que les personnes-ressources ont confirmé dans le cadre des entrevues. Quatorze des 26 projets visés par les études de cas avaient produit des extrants pertinents pour les comités ou les groupes de travail du gouvernement, et six d'entre eux dépassaient les attentes des intervenants, sept y répondaient et un seul n'y répondait pas.

- *Il y a lieu de penser que les organismes utilisent le PPDS pour aller chercher des fonds supplémentaires et du soutien d'autres sources.* Il se peut cependant que ce soutien supplémentaire ne soit pas véritablement incrémentiel, car le programme ne prévoit pas de garanties en ce sens. Pour réduire ce risque, il faudrait prévoir des garanties explicites (par exemple, en exigeant que les demandeurs attestent que le projet ne serait pas réalisé sans le financement du PPDS).

- *Il y a lieu de penser que des partenariats ont été créés et soutenus grâce au PPDS, mais le programme doit prévoir des garanties pour limiter les risques de chevauchement et de double emploi dans les activités qu'il finance.*

Les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources ont montré que le PPDS obtient des résultats viables en finançant des projets ponctuels qui donnent lieu à des avantages/des produits qui sont intégrés aux pratiques existantes des organismes. Pour ce qui est des subventions, les études de cas et les entrevues auprès des

personnes-ressources montrent qu'une grande partie de la capacité découlant des subventions serait limitée en l'absence d'un financement systématique, ce qui réduirait la capacité des bénéficiaires de ces subventions de transmettre de l'information au sujet d'enjeux nouveaux et émergents. Même si les études de ca[illegible] les entrevues auprès des personnes-ressources ont montré que les subventions et les contributions aidaient les bénéficiaires à aller chercher des fonds et de l'aide d'autres sources, les systèmes de données du PPDS étaient en train d'être remaniés au moment de l'évaluation, de sorte qu'il a été impossible de faire une analyse quantitative globale de cet effet d'entraînement. Même s'il y a eu effet d'entraînement lorsqu'il s'agissait d'aller chercher des fonds d'autres sources, on ne peut pas considérer que cet effet ait été pleinement incrémentiel.

Conception et mise en œuvre

L'évaluation a permis de constater que divers éléments de la conception et de la mise en œuvre du programme étaient susceptibles d'amélioration. Beaucoup avaient déjà été mentionnés par le vérificateur général et le programme était en train de les corriger au moment de l'évaluation.

- *Genres d'activités de financement :* Trois catégories d'activités sont admissibles au financement du PPDS : la recherche appliquée, le développement et la mise en valeur des capacités. Aux yeux des personnes-ressources et des participants des groupes de discussion, la mise en valeur des capacités est la catégorie de financement la plus importante. Ils estiment également que la distinction entre la recherche appliquée et le développement n'est pas claire.

- *Répartition des fonds :* Le choix des bénéficiaires des subventions semble s'inspirer davantage des antécédents des organismes que d'un processus clair d'établissement des priorités. De plus, une large part des contributions de projet est allée à un nombre limité d'organismes; en effet, 8 % des 145 organismes bénéficiaires reçoivent environ la moitié du financement de projet.

  Le PPDS compte mettre en place un système selon lequel les demandes de financement seraient acceptées en fonction d'un calendrier régulier. L'opinion générale au moment de l'évaluation était qu'il était trop tôt pour déterminer l'efficacité d'une telle méthode.

- *Mécanismes de consultation :* L'attribution des subventions soulevait également certaines préoccupations au sujet du processus de consultation du PPDS. Celui-ci consulte périodiquement des *groupes de référence* établis composés d'intervenants du programme au sujet de ses priorités et d'autres enjeux. La composition des *groupes de référence* est largement basée sur les antécédents, et il n'existe pas de mécanisme explicite qui permettrait à de nouveaux participants/intervenants de dire leur mot.

- *Données administratives et opérationnelles :* Faute de données, il a été impossible de déterminer le rapport coût-efficacité du programme ou d'évaluer son effet d'entraînement. Il y a souvent des problèmes dans les évaluations lorsqu'il s'agit d'utiliser les données du programme ou de s'y fier. Au moment de l'élaboration d'un nouveau CGRR, il faut que les systèmes de données et les mécanismes de collecte soient clairement définis et qu'ils soient déjà en place lorsque le programme est mis en œuvre.

- *Transparence et extension :* Les activités d'extension pour sensibiliser les organismes à l'existence du PPDS sont avant tout passives, comptant sur l'information du site Web de DRHC. Les personnes-ressources interviewées ont dit que les mécanismes de diffusion de l'information relative au financement du PPDS ne sont pas très efficaces lorsqu'il s'agit de rejoindre des demandeurs éventuels.

Reddition des comptes

- *Utilisation de subventions plutôt que de contributions :* Au moment de l'évaluation, le PPDS était en train de régler un certain nombre de problèmes ayant trait à sa conception et son mode de prestation que le vérificateur général avait soulevés dans son rapport de 2000 sur les subventions et contributions. L'un de ces problèmes concernait le manque de clarté de la définition des subventions par rapport à la définition des contributions de projet. Selon les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources, les subventions et le financement de projet contribuent tous deux à la réalisation des objectifs du PPDS en matière de mise en valeur des capacités. Dans le cadre des études de cas, les subventions en particulier ont été jugées efficaces pour mettre en valeur et préserver les capacités des organismes nationaux du secteur social sans but lucratif, et les personnes-ressources représentant des organismes ayant reçu des subventions préféraient que les subventions continuent d'être utilisées pour répondre aux objectifs du programme en matière de mise en valeur des capacités. En même temps toutefois, les personnes-ressources jugeaient que les contributions de projet à des fins de mise en valeur des capacités étaient utiles, compte tenu que les projets ainsi financés pouvaient donner des résultats efficaces et encourager la participation et l'innovation au sein des organismes.

- *Subventions axées sur les résultats :* Une question connexe est celle de savoir de quelle façon envisager les subventions dans un environnement basé sur les résultats où, par définition, les exigences relatives à la reddition des comptes pour les subventions sont limitées et où les subventions ne sont pas assorties de produits livrables particuliers. Compte tenu d'une discussion plus vaste sur cette question, notamment dans le cadre de l'*Initiative interministérielle du secteur bénévole*, les évaluateurs sont d'avis qu'on pourrait envisager d'établir des liens entre les subventions et les résultats en fonction de la performance examinée *a posteriori*, ce qui serait une solution de rechange pour les subventions.

- *Mise en place de mesures de reddition des comptes :* Pour donner suite aux observations du vérificateur général relativement aux subventions et aux contributions, le PPDS a mis en place de nouveaux processus pour la reddition des comptes dans le cadre des projets. Les personnes-ressources et les participants aux groupes de discussion reconnaissent que ces mesures sont nécessaires, tout en précisant que les nouveaux processus imposent un lourd fardeau administratif aux organismes bénéficiaires du financement.

Rapport coût-efficacité

Il a été impossible, dans le cadre de l'évaluation, d'examiner le rapport coût-efficacité du programme, au-delà de l'efficacité relative des activités financées, étant donné le vaste éventail des projets et leurs résultats diversifiés, et compte tenu du fait que le recours à des intermédiaires empêche de faire une analyse quantitative du rapport coût-efficacité. Toutefois, l'évaluation a permis de relever certains domaines où des changements pourraient être apportés pour permettre d'atteindre les objectifs du PPDS de manière plus efficace et plus efficiente. En voici deux exemples :

- Il y a peut-être moyen d'atteindre un meilleur équilibre entre la prudence et le fardeau administratif dans les processus de reddition des comptes;
- Une page Web sur les partenariats pourrait permettre d'améliorer les activités d'extension et la diffusion de l'information, tout en contribuant à l'élargissement et au renforcement des partenariats du PPDS.

Réponse de la direction

Le Bureau des personnes handicapées et la Direction du développement social tiennent à remercier toutes les personnes qui ont participé à l'évaluation du Programme de partenariats pour le développement social (PPDS).

L'évaluation a montré que le PPDS avait joué un rôle unique en son genre. Le programme s'est efforcé d'aider ses partenaires du secteur des organismes sociaux sans but lucratif à répondre aux besoins et aux aspirations de développement social des personnes handicapées, des enfants et de leur famille ainsi que d'autres populations vulnérables ou exclues; et de promouvoir leur inclusion et leur pleine participation, à titre de citoyens et de citoyennes, à tous les aspects de la société canadienne.

Nous sommes heureux de constater que l'évaluation a confirmé les nombreux points forts du PPDS, notamment qu'il demeure pertinent, de même que les répercussions et l'efficacité de ses activités de financement. Parallèlement, les participants ont fait diverses critiques constructives pour améliorer la conception et la mise en œuvre du programme. Nous désirons profiter de l'occasion pour répondre à certaines des grandes questions soulevées par les représentants des organismes sociaux sans but lucratif pendant l'évaluation.

Pertinence du programme

Mis sur pied en 1998, le PPDS allait réunir le Programme de participation des personnes handicapées (PPPH) et le programme des Subventions nationales au bien-être social (SNBS), qui avaient été établis tous les deux avant la création de DRHC en 1993. [Depuis l'exercice 2000-2001, le PPDS soutient également des projets qui étaient autrefois financés en vertu du programme Visions de la garde d'enfants (VGDE). Celui-ci a fait l'objet d'une évaluation distincte.]

L'évaluation du PPDS a montré que le programme a encore sa place légitime dans un grand nombre de politiques déterminantes du gouvernement pour le développement social et l'inclusion, et qu'il contribue à la concrétisation de priorités gouvernementales particulières en ce qui concerne les personnes handicapées, les enfants et leur famille et d'autres populations vulnérables. Le PPDS aide également le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses engagements en vertu de l'*Entente cadre sur l'union sociale* et de l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*.

L'évaluation a révélé que les activités du PPDS correspondent tout à fait à la mission de DRHC, soit « permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer pleinement à leur collectivité au-delà du milieu de travail »; de plus, le programme présente une caractéristique unique en son genre, son rôle étant de veiller à la préservation de la vigueur et de la capacité des partenaires du secteur bénévole dont DRHC a besoin pour la mise en œuvre de ses programmes et l'élaboration de ses politiques.

Conception et mise en œuvre du programme

L'évaluation a révélé certains éléments susceptibles d'amélioration dans la conception et la prestation du programme; il faut notamment prévoir une plus grande clarté au chapitre des activités de financement et de l'utilisation appropriée des subventions par rapport aux contributions. Les participants ont également affirmé qu'il fallait tenir de plus vastes consultations avec les intervenants au moment d'établir les priorités de financement et prévoir un processus plus ouvert de sollicitation et d'évaluation des propositions et de répartition des fonds. De plus, selon l'évaluation, il faut réduire le fardeau administratif que représentent les nouvelles exigences en matière de reddition des comptes. Toutes les faiblesses du point de vue de la conception et de la prestation du programme qui ont été relevées par l'évaluation sont en train d'être examinées dans le cadre du processus de renouvellement du PPDS et les améliorations se refléteront à la fois dans le nouveau mandat du programme et dans les nouvelles démarches qui seront adoptées pour sa gestion.

Le nouveau mandat stipule clairement les activités qui seront financées par le PPDS. *[Le PPDS fournira des fonds de projet à l'appui d'activités ayant trait au développement et à la diffusion des connaissances et d'activités visant à favoriser la collaboration et les partenariats de même que la participation aux consultations/dialogues publics sur les politiques et les programmes sociaux du Canada. Le PPDS fournira du financement organisationnel à l'appui d'activités visant à renforcer les capacités des organismes dans les domaines de la gouvernance, de l'élaboration de politiques et de programmes, de l'extension communautaire ainsi que de l'administration et de la gestion organisationnelles.]*

Les différences entre les subventions et les contributions sont également en train d'être clarifiées. En vertu du nouveau mandat, les contributions seront utilisées pour le financement des projets; les subventions seront utilisées à l'appui du renforcement des capacités des organismes. Compte tenu de cette distinction claire, il faudra régulariser la répartition actuelle des fonds destinés au renforcement des capacités par rapport aux fonds destinés au financement des projets (environ 50/50). Cela nécessitera une période de transition de quelques années, pour que des contributions, représentant 3,6 millions de dollars, puissent être converties en subventions.

L'évaluation a permis de constater que les subventions accordées par le PPDS avaient donné lieu à des résultats significatifs du point de vue du renforcement des capacités d'organismes nationaux dans le secteur social sans but lucratif et qu'elles continuent d'être un mécanisme approprié de financement pour répondre aux objectifs du programme en la matière. Cependant, l'utilisation systématique des subventions pose certains défis lorsqu'il s'agit d'assurer la reddition des comptes par rapport aux résultats. Le nouveau PPDS prévoit de nouvelles dispositions visant à minimiser les risques financiers et à assurer la reddition des comptes par rapport aux résultats lorsque des subventions et des contributions sont consenties.

En ce qui concerne un mécanisme plus représentatif et plus inclusif pour consulter les partenaires au moment d'établir des priorités, le nouveau mandat du programme prévoit que des priorités particulières et des critères d'évaluation pour le financement des projets seront élaborés dans le cadre de consultations systématiques avec des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux et qu'ils seront publiés dans le cadre du

processus régulier d'acceptation des demandes de financement. Les représentants du programme consulteront leurs partenaires au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, du monde universitaire et du secteur bénévole, pour veiller à ce que les priorités de financement demeurent actuelles et pertinentes à l'échelle du Canada. Ce réseau plus vaste et plus solide de partenaires jouera un rôle dans l'établissement des priorités et fera en sorte que le programme contribue à la concrétisation d'objectifs sociaux communs.

Les évaluateurs ont fait remarquer qu'un petit nombre d'organismes avaient reçu une proportion démesurée du financement du PPDS. Cela s'explique en partie du fait que le nombre d'organismes sociaux sans but lucratif à l'échelle nationale qui se concentrent sur nos secteurs prioritaires n'est pas connu pour l'instant. De plus, le PPDS et les programmes qui l'ont précédé ont de profondes racines historiques, de nombreux partenariats stables et mutuellement avantageux qui ont été forgés au fil du temps. Ces partenariats de longue date continuent de jouer un rôle précieux pour la concrétisation d'objectifs sociaux partagés. Comme certains des organismes qui ont reçu traditionnellement des fonds du PPDS comptent dans leur clientèle quelques-uns des segments les plus défavorisés de la société, leurs chances d'atteindre l'autosuffisance complète sont bien minces. Selon le nouveau mandat, au moment d'évaluer les demandes de subvention, la préférence sera accordée aux organismes qui ont manifesté un certain engagement envers diverses priorités gouvernementales, notamment la définition des problèmes sociaux prioritaires et les solutions, l'élargissement des réseaux et des alliances actuelles avec d'autres intervenants ayant les mêmes objectifs, l'élaboration d'une base de financement à long terme, etc. Nous serons peut-être ainsi en mesure de libérer davantage de fonds qui, à plus long terme, iront à de nouveaux bénéficiaires. En même temps, en mettant davantage l'accent sur les résultats, nous nous assurerons que les subventions donnent systématiquement lieu à des avantages démontrables.

En ce qui concerne les suggestions visant à élargir les activités d'extension et de commercialisation du PPDS, le programme dispose d'une base de financement relativement limitée et se concentre sur les engagements pluriannuels. Les ressources accordées au PPDS n'ont pas augmenté depuis sa mise en œuvre. Par conséquent, si le nombre de bénéficiaires augmentait substantiellement, les organismes qui reçoivent actuellement du financement pourraient bien en recevoir beaucoup moins, ou même ne pas en recevoir du tout, ce qui aurait des répercussions négatives sur les liens de confiance et les rapports qui ont été soigneusement bâtis au fil des ans. On ne peut éviter ce dilemme lorsqu'on a, d'une part, des partenariats de longue date et d'autre part, un montant limité pour répondre à une demande croissante. La nécessité de faire connaître le programme doit être pondéré avec le risque de créer des attentes peu réalistes chez les demandeurs. Il faut également tenir compte du coût administratif de l'examen de propositions dont la vaste majorité ne pourra être approuvée, faute de ressources.

Quoi qu'il en soit, le programme se propose d'être plus ouvert et plus inclusif dans ses processus de financement et continuera d'étendre sa portée à des organismes qui sont bien placés pour l'aider à améliorer la situation des clientèles cibles. L'engagement pris en vertu du nouveau mandat, à savoir d'établir les priorités de financement en consultation avec un plus vaste éventail d'intervenants et de faire connaître systématiquement et

régulièrement les priorités de financement, les critères d'évaluation, les procédures de demande et les dates limites, nous aidera à améliorer l'ouverture et la transparence du processus de financement.

L'évaluation a également conclu que l'application stricte des nouvelles mesures administratives visant à renforcer la reddition des comptes, pour donner suite aux observations du vérificateur général, semble miner la capacité du programme d'apporter des améliorations dans d'autres domaines et menace même la viabilité de certains des organismes financés. Pour répondre à ces préoccupations, les représentants du programme travaillent de concert avec leurs collègues de DRHC pour trouver un juste équilibre entre la responsabilité financière et les partenariats efficaces. Ils travaillent également en étroite collaboration avec des représentants des organismes sociaux sans but lucratif pour éliminer les grands irritants de la relation financière.

Efficacité du programme

L'évaluation a montré que le programme s'était révélé efficace pour ce qui est d'atteindre ses objectifs. Elle a permis de constater que le financement consenti par le PPDS réussit à favoriser l'élaboration et la promotion de pratiques exemplaires et de modèles de prestation des services au Canada; à renforcer les capacités des collectivités de répondre aux besoins de développement social; et à améliorer les capacités des organismes sociaux sans but lucratif de transmettre de l'information et des connaissances sur les enjeux sociaux nouveaux et émergents.

Tout en soulignant la grande qualité de l'information et des connaissances qui avaient été recueillies grâce aux fonds de projet, les évaluateurs ont fait valoir que les répercussions du programme pourraient être améliorées si les résultats étaient distribués plus largement. Même si les bénéficiaires des fonds du programme semblaient partager consciencieusement l'information et le savoir avec leurs membres, ils ne rejoignaient pas l'ensemble du secteur social sans but lucratif de façon aussi systématique.

Pour améliorer les résultats découlant du financement de projet, le nouveau mandat exigera que les bénéficiaires des fonds établissent des plans appropriés pour diffuser l'information et partager le savoir généré dans le cadre de leurs projets. La récente prolifération des sites Web et des réseaux électroniques facilitera sans aucun doute ces efforts. Sous réserve des limites de ses ressources, le PPDS continuera également de financer des conférences à l'occasion desquelles les promoteurs pourront faire connaître leurs résultats.

En ce qui concerne la mise en valeur des capacités, l'évaluation a fait valoir que les fonds consentis par le PPDS améliorent sensiblement les capacités des organismes nationaux sans but lucratif, et partant, celles des collectivités, de répondre aux besoins de développement social. Le financement du PPDS a des résultats à la fois directs et indirects, les bénéficiaires pouvant en profiter pour aller chercher des fonds d'autres donateurs et se prévaloir de la légitimité associée à ce financement dans le cadre d'autres activités de collecte de fonds. Selon les études de cas, les subventions jouent un rôle particulièrement important lorsqu'il s'agit de favoriser la participation et les contributions efficaces à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Puisque le PPDS est conçu pour atteindre ses objectifs à long terme indirectement, par le biais de ses partenaires du secteur sans but lucratif, c'est un défi constant de faire la preuve des répercussions de son financement. Cependant, comme les objectifs, les activités et les résultats prévus du PPDS auront été clarifiés, la tâche des représentants lorsqu'il s'agira de mesurer les progrès et d'évaluer les répercussions sera facilitée. De plus, le PPDS élabore actuellement une base de données sur les subventions et contributions, ce qui facilitera le suivi, l'analyse et les rapports réguliers. La base de données du PPDS s'ajoutera au « système commun » qui a été mis en place par DRHC pour gérer l'ensemble de ses subventions et contributions.

Même s'ils ont confirmé que le PPDS continuait d'être pertinent et efficace, les participants à l'évaluation se sont dits préoccupés au sujet de son budget relativement limité (qui représente moins de 1 % de l'ensemble du budget des subventions et contributions de DRHC) et de son manque de visibilité au sein du gouvernement fédéral. Même si le programme est d'envergure limitée et que, en conséquence, son profil est relativement bas, il demeure intégré au cadre stratégique moderne et aux priorités courantes de DRHC et du gouvernement en général. Le processus de renouvellement du mandat a contribué à relever le profil du PPDS et à mieux faire comprendre ses objectifs. En s'appuyant sur l'impulsion créée par l'exercice de renouvellement, les représentants continueront de mettre en lumière le rôle du PPDS lorsqu'il s'agit de concrétiser les objectifs sociaux des pouvoirs publics.

Les démocraties en santé valorisent les contributions d'organismes intermédiaires forts et autonomes qui rassemblent des groupes de citoyens pour faire avancer des politiques qui profiteront à tous les membres de la société. Le PPDS occupe un important créneau stratégique pour la concrétisation du programme social du Canada à l'échelle nationale. Le PPDS renouvelé, dont l'objectif est dorénavant plus clair et qui est doté de meilleurs outils pour mesurer les répercussions progressives de ses investissements, est bien placé pour cerner et promouvoir les idées novatrices et les mesures positives générées dans le secteur des organismes sociaux sans but lucratif.

1. Introduction

Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) dispense des subventions et des contributions à des organismes sociaux sans but lucratif. Son objectif global est d'accroître la participation à la société et l'inclusion des populations à risque, notamment les enfants, les jeunes, les familles et les personnes handicapées. Le PPDS, qui a été créé en 1998, a un budget annuel de financement de 16 millions de dollars[1].

L'évaluation du PPDS a été entreprise aux fins des évaluations périodiques des programmes, des politiques et des initiatives exigées par le Conseil du Trésor. Le PPDS est également l'un des programmes sur lesquels le vérificateur général s'est penché en octobre 2000, lorsqu'il a examiné l'administration des subventions et contributions de DRHC[2]. Le constat du vérificateur général s'est répercuté sur plusieurs des éléments examinés dans le cadre de l'évaluation du PPDS. Par ailleurs, au moment de l'évaluation, le PPDS se concentrait sur les éléments susceptibles d'amélioration qui avaient été relevés par le vérificateur général. Par conséquent, lorsque c'était possible, l'évaluation s'est également penchée sur les efforts en cours pour corriger des lacunes relevées précédemment.

Le présent rapport d'évaluation du PPDS est divisé de la façon suivante :

- le chapitre 2 donne un aperçu du programme;
- le chapitre 3 met en lumière les éléments évalués et la démarche retenue pour l'évaluation;
- le chapitre 4 examine les répercussions du programme par rapport à ses principaux objectifs et la viabilité des résultats;
- le chapitre 5 analyse la conception et la prestation du programme;
- le chapitre 6 examine la reddition des comptes;
- le chapitre 7 démontre la pertinence du programme et son rapport coût-efficacité.

---

[1] Ce chiffre ne comprend pas les dépenses d'autres programmes de DRHC qui font appel au mandat du PPDS. Par exemple, selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2000-2001 de DRHC, les dépenses atteignaient 22,3 millions de dollars, mais le rapport précise que ce montant comprend « tous les programmes qui utilisent les modalités et conditions du Programme de partenariats pour le développement social : Initiative du secteur bénévole, une part des initiatives de Visions de la garde d'enfants et les initiatives fédérales en faveur des personnes handicapées ainsi que le programme lui-même ».

[2] Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions, Chapitre 11, Rapport du vérificateur général du Canada 2000, octobre 2000.

2. Description du programme

Le PPDS a été créé en 1998 à la suite de la réunion de divers éléments de deux programmes précédents, soient les Subventions nationales au bien-être social (SNBS) et le Programme de participation des personnes handicapées. Les SNBS, dont la création remontait à 1962, relevaient à l'origine de l'ancien ministère de la Santé et du Bien-être social. Elles finançaient des recherches sur le bien-être social, des projets de développement social ainsi que des activités de perfectionnement des ressources humaines dans le domaine du bien-être social. Le PPPH, qui, à l'origine, relevait du Secrétariat d'État, finançait des projets ayant pour objet de modifier les politiques, les pratiques, les systèmes et les attitudes qui empêchaient les personnes handicapées de participer pleinement à la vie communautaire. L'administration des SNBS et du PPPH a été confiée à DRHC en 1996 et le 1er avril 1998, les deux programmes ont été réunis pour constituer le Programme de partenariats pour le développement social.

2.1 Objectifs du programme

Les principaux objectifs du PPDS sont les suivants :

- promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services ayant une importance nationale;
- renforcer les capacités des collectivités de répondre aux besoins de développement social;
- renforcer les capacités des organismes sociaux sans but lucratif de transmettre de l'information au gouvernement et à d'autres au sujet d'enjeux sociaux nouveaux et émergents.

Environ 16 millions de dollars sont distribués chaque année en subventions et contributions en vertu du PPDS, sans compter les dépenses d'autres programmes de DRHC qui font appel aux différents volets du PPDS. Celui-ci dispense des subventions à des organismes bénévoles d'envergure nationale dans le domaine des services sociaux ainsi qu'à des organismes nationaux représentant les personnes handicapées. Le PPDS dispense également des contributions pour aider les organismes bénévoles et les chercheurs universitaires à mener à bien des projets nationaux de recherche et de développement portant sur le développement social, les services sociaux et les personnes handicapées. En outre, le PPDS fournit des contributions à l'appui d'initiatives particulières visant à mettre en valeur les capacités des organismes bénévoles nationaux et à mener des recherches sur le renforcement des capacités du secteur bénévole dans son ensemble.

Les activités et les objectifs du PPDS sont conformes aux éléments suivants de la vision de DRHC :

- créer des partenariats avec les organismes bénévoles, le secteur privé et les collectivités;

- mettre en valeur les capacités des collectivités, qu'il s'agisse de communautés géographiques ou de communautés d'intérêts;
- adopter une approche intégrée du développement de la personne.

2.2 Organisation

Avant octobre 2001, le PPDS était administrée par la Direction du développement social de DRHC, qui comportait trois divisions :

- le Bureau de la condition des personnes handicapées;
- la Division de l'enfant, de la famille et de la collectivité;
- la Division de la mobilisation communautaire.

En octobre 2001, la Direction du développement social a été scindée en deux services distincts, soient la Direction du développement social (DDS) à proprement parler et le Bureau de la condition des personnes handicapées (BCPH).

2.3 Partenariats

Comme son nom l'indique, le PPDS réalise ses objectifs par l'entremise de partenariats avec le secteur bénévole. Dans le cadre de ces partenariats, des consultations périodiques ont lieu au sujet des priorités du programme et d'autres enjeux auprès de représentants du secteur bénévole souvent désignés sous le nom de « groupes de référence ». Il y a deux grands groupes de référence qui existent de longue date, et qui ont tous deux été constitués en 1996, en même temps que le Groupe de travail Scott. Le premier est un groupe de référence de la condition des personnes handicapées et le second, qui traite des questions plus vastes du développement social / de l'élaboration des politiques, est désigné sous le nom d'« organisme bénévole national de service social » (OBNSS). Ces deux groupes de référence ont participé directement à l'établissement des priorités et à d'autres processus consultatifs en vertu du PPDS.

2.4 Modèle logique

La conception du programme peut être décrite selon un *modèle logique* qui montre la relation entre les activités du programme, les extrants prévus et les résultats qui sont censés se manifester si le programme est efficace.

La figure 1 illustre le modèle logique du PPDS. Ses extrants sont les subventions et les contributions versées à l'appui des quatre catégories d'activités figurant dans le modèle logique. Celles-ci sont censées donner lieu aux résultats à court terme prévus du programme :

- l'amélioration de la base de connaissances et des pratiques des organismes bénéficiaires;

- l'amélioration de la capacité des organismes nationaux sans but lucratif de répondre aux besoins de développement social des groupes à risque;
- le renforcement des capacités des organismes sociaux sans but lucratif de transmettre de l'information et des connaissances au sujet de nouveaux enjeux sociaux.

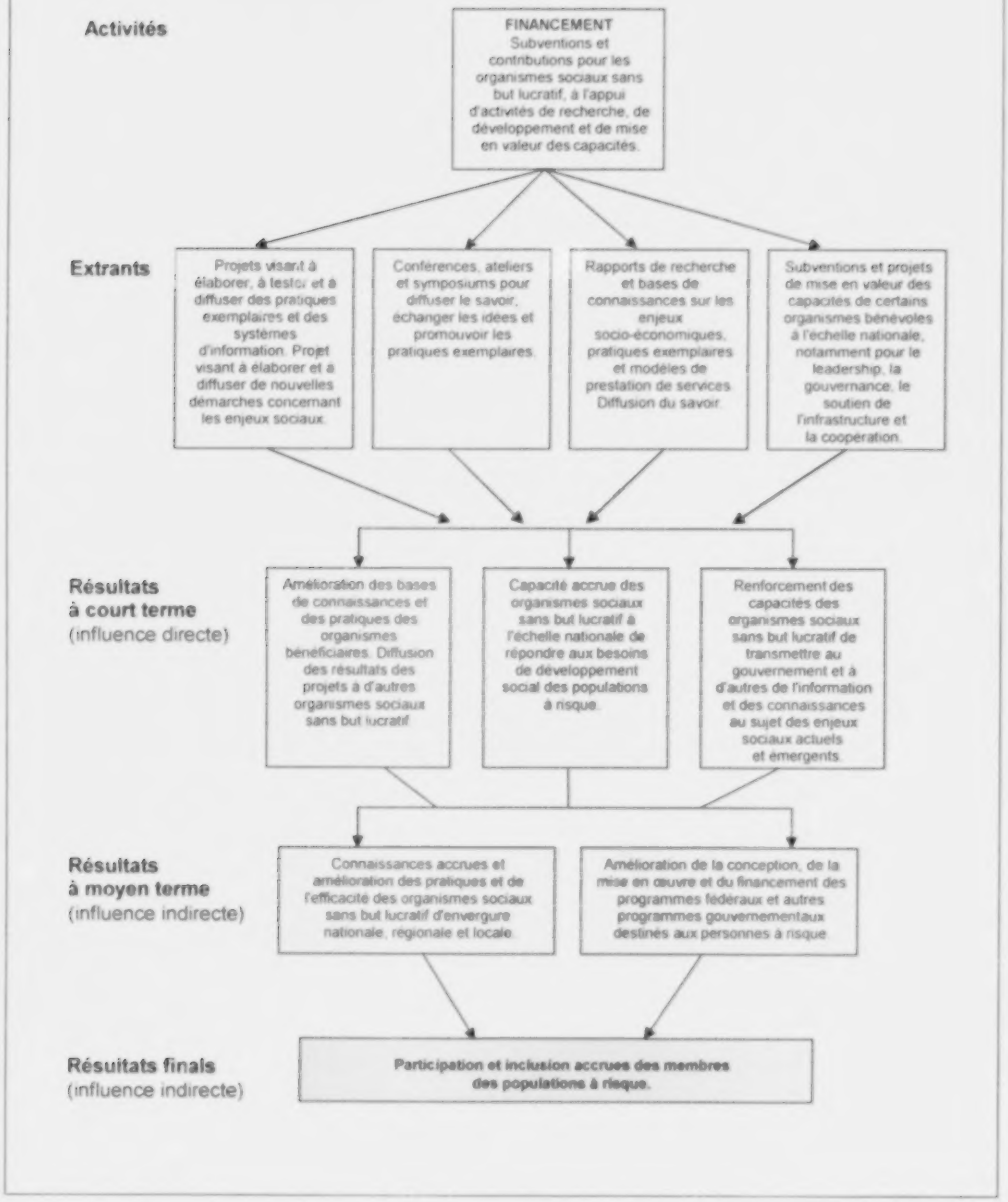
Ces résultats à court terme, à leur tour, sont censés donner des résultats à moyen terme :

- la diffusion de bases de données améliorées et le renforcement de l'efficacité du secteur des organismes sociaux sans but lucratif à tous les paliers de compétence;
- l'amélioration de la conception, de la mise en œuvre et du financement des programmes destinés aux personnes à risque.

L'objet final du PPDS est la participation et l'inclusion accrues des membres des populations à risque. Cet objectif est conforme à la mission de DRHC, à savoir de « permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité ».

Comme l'illustre la figure 1, l'influence directe du programme diminue à mesure qu'on avance dans le modèle logique. Le PPDS exerce un contrôle direct sur le financement des projets et des organismes, mais son influence est moins directe lorsqu'il s'agit des résultats à court terme de ses subventions et contributions. De plus, l'influence du PPDS n'est que l'un des nombreux facteurs qui se répercutent sur les résultats à moyen terme et les résultats finals qui sont les buts du programme. Dans les circonstances, il est difficile, dans le cadre d'une évaluation, de cerner précisément cette influence du programme.

Figure 1
Modèle logique du PPDS



3. Démarches retenues pour l'évaluation

Nous verrons dans la présente section les éléments qui avaient été retenus pour faire l'objet de l'évaluation dans le cadre du PPDS. Il sera également question de certains défis que présente l'évaluation d'un programme de partenariats comme le PPDS, des méthodes utilisées pour l'évaluation du programme, ainsi que des points forts et des limites de la démarche d'évaluation.

3.1 Éléments évalués

L'évaluation du PPDS allait examiner 13 questions qui ont été regroupées en cinq catégories :

Raison d'être du programme et situation actuelle :

1. Les objectifs stratégiques du programme sont-ils encore pertinents, dans la perspective du gouvernement et dans celle du ministère?
2. Dans quelle mesure les activités et la répartition des ressources du PPDS reflètent-elles les objectifs stratégiques du programme?
3. Les priorités de financement (qui avaient été établies à l'origine en consultation avec les groupes de référence) reflètent-elles adéquatement les objectifs du programme?

Conception et prestation :

4. Les décisions en matière de financement reflètent-elles les priorités du programme?
5. Le PPDS a-t-il mis en place des processus clairs, exhaustifs, transparents et équitables pour transmettre de l'information aux demandeurs éventuels, traiter les demandes et approuver le financement?

Reddition des comptes :

6. Dans quelle mesure les systèmes du programme répondent-ils aux normes de reddition des comptes?
7. Les exigences en matière de collecte d'information et de rapports devraient-elles être adaptées pour des projets et des promoteurs en particulier (par exemple, devraient-elles être différentes selon que les bénéficiaires sont de gros ou de petits organismes)?
8. Le PPDS dispose-t-il de ressources suffisantes pour mettre pleinement en œuvre les nouvelles mesures concernant le financement et la reddition des comptes?

Concrétisation des objectifs :

9. Les activités mises en œuvre en vertu du PPDS ont-elles permis de déterminer, d'élaborer et de promouvoir des pratiques exemplaires et des modèles de prestation des services significatifs à l'échelle nationale? Y a-t-il eu des résultats autres que ceux auxquels on s'attendait?

10. Grâce aux activités du PPDS, a-t-il été possible de mettre en valeur la capacité des collectivités de répondre aux besoins de développement social et aux aspirations des populations qui sont ou peuvent être vulnérables? Y a-t-il eu des résultats autres que ceux auxquels on s'attendait?

11. Est-ce que tous les genres d'activités financées contribuent efficacement à la concrétisation des objectifs du programme (mise en valeur des capacités, recherche appliquée, développement et subventions de soutien organisationnel)?

12. Le PPDS a-t-il donné lieu à la création d'une capacité efficace parmi les organismes sociaux sans but lucratif lorsqu'il s'agit de réunir de l'information et des connaissances au sujet des enjeux sociaux actuels et nouveaux et de les transmettre au gouvernement et à d'autres?

Rapport coût-efficacité :

13. Le PPDS présente-t-il un bon rapport coût-efficacité? Le rapport coût-efficacité de certaines de ses activités pourrait-il être amélioré?

3.2 Méthodes retenues pour l'évaluation

L'évaluation de programmes de partenariats comme le PPDS présente un certain nombre de défis concrets. Le PPDS est conçu pour atteindre ses objectifs indirectement, en finançant des projets et des organismes qui ne sont pas administrés par le gouvernement fédéral. En outre, pour atteindre ses objectifs intermédiaires et finals, le PPDS fait appel à d'autres organismes ou groupes qui ne relèvent pas de son contrôle direct. Par conséquent, dans certains cas particuliers, il n'est pas facile de cerner ou de mesurer les résultats finals expressément attribuables au financement du programme.

Les extrants du PPDS sont également difficiles à mesurer. Premièrement, il faut relever le défi d'obtenir des données par l'entremise des promoteurs des projets. Deuxièmement, les extrants du PPDS sont extrêmement diversifiés. Ainsi, l'objet de l'un des projets financés était de réduire la symptomatologie du traumatisme attribuable à la guerre chez les enfants immigrants, tandis qu'un autre voulait adapter les normes de construction en fonction des fauteuils roulants motorisés. Étant donné cette gamme diversifiée de projets, il n'y a pas de mesure commune à partir de laquelle la performance peut être quantifiée (par exemple, le nombre de placements en emploi).

Il a fallu surmonter d'autres défis, notamment le fait que les subventions représentaient 40 % des dépenses du PPDS en 2001-2002 (et environ 35 % depuis le début).

Par définition, les subventions ne sont assorties d'aucun produit livrable particulier et ne sont pas vérifiables. De plus, les exigences en matière de reddition des comptes que doivent respecter les bénéficiaires des subventions sont limitées, ce qui entrave la collecte d'information.

Avant l'évaluation, une recension a été faite d'évaluations publiées dans d'autres pays au sujet de programmes semblables au PPDS. Nous avons pu ainsi trouver des exemples de méthodes courantes qui pourraient être utiles pour l'évaluation du PPDS. L'analyse documentaire *Literature Review of Selected Funding Programs Similar to the Social Development Partenariat Program*[3] a confirmé qu'il n'existe pas de formule bien établie pour l'évaluation de programmes de partenariats semblables au PPDS, mais a montré toutefois que certaines méthodes utilisées dans d'autres pays pouvaient être utiles.

En particulier, l'analyse documentaire des évaluations publiées dans d'autres pays a fait ressortir l'importance d'utiliser efficacement l'information qualitative dans le cas de programmes de partenariats comme le PPDS. Par exemple, on y souligne l'importance de recueillir de l'information complémentaire auprès de toute une gamme de personnes-ressources de façon à tenir compte de la subjectivité des opinions. L'analyse documentaire montre également l'importance de recourir à des études de cas et à des visites sur le terrain pour recueillir une information détaillée afin d'approfondir et de compléter les résultats de l'analyse qualitative et l'information provenant d'autres sources de données.

La méthodologie utilisée pour évaluer le PPDS tient compte des résultats de la recension de la littérature internationale. Des données de diverses sources ont été utilisées, c'est-à-dire études de cas, entrevues de personnes-ressources de premier plan, groupes de discussion et examen des dossiers et des documents du programme. Un vaste éventail de personnes-ressources de premier plan a été interviewées. Des études de cas ont également été menées, y compris de nombreuses visites sur le terrain. Dans le cadre des études de cas, nous avons eu recours à une formule de « cotes » qui allait nous permettre d'évaluer systématiquement dans quelle mesure divers extrants du programme avaient contribué à la réalisation de ses objectifs. De plus, le travail sur le terrain s'est inspiré d'une technique qui avait été relevée dans la recension de la littérature pour tenter de déterminer que les promoteurs ne s'étaient pas contentés de signaler les systèmes techniques, les pratiques et les modèles de prestation améliorés, mais qu'ils les avaient également adoptés. Il s'agissait de déterminer si l'affirmation selon laquelle tel ou tel projet avait donné lieu à une amélioration/un extrant en particulier pouvait être confirmée (c'est-à-dire que les évaluateurs ont recueilli sur place des données complémentaires confirmant qu'un modèle signalé de pratiques exemplaires avait bel et bien été adopté et dans quelle mesure il était utilisé).

---

[3] *Literature Review of Selected Funding Programs Similar to the Social Development Partenariat Program*, Évaluation et développement des données, DRHC, octobre 2001.

Études de cas

Les études de cas se sont révélées particulièrement importantes pour examiner l'efficacité du PPDS lorsqu'il s'agissait d'atteindre ses objectifs. Elles ont été menées par le cabinet Goss Gilroy et font l'objet d'un rapport distinct. Nous avons étudié un vaste éventail de 30 cas (c'est-à-dire 26 projets et quatre subventions) relevant de 17 organismes pour saisir la diversité des genres de projet et des organismes bénéficiaires.

Pour tenir compte de la subjectivité et quantifier des expériences diverses, les études de cas comportaient un système de cotes numériques pour les questions fermées :

- Les répondants interrogés au sujet des contributions ont été priés de coter les résultats de leur projet sur une échelle de trois points (1 = n'a pas répondu aux attentes, 2 = a répondu aux attentes, 3 = a dépassé les attentes) pour toute une série d'indicateurs du rendement (par exemple, pertinence de l'information / des rapports produits, répercussions lorsqu'il s'agissait de sensibiliser le gouvernement aux enjeux associés aux projets, répercussions sur les clients du point de vue de l'accès aux services, répercussions sur les clients du point de vue de la participation à la société).

- Les personnes-ressources interrogées au sujet des subventions ont été priées de coter les répercussions de la subvention sur l'organisme selon une échelle de trois points (1 = faibles répercussions, 2 = répercussions moyennes, 3 = grandes répercussions) pour toute une série d'indicateurs de rendement (par exemple viabilité de l'organisme, capacité de former les employés / les bénévoles, capacité de recueillir des fonds et capacité d'améliorer la situation de clientèles cibles du point de vue de l'accès aux services et de la participation à la société).

Pour réduire le gauchissement, un représentant de l'organisme bénéficiaire des fonds et un client ou un intervenant du projet ou de l'organisme financé ont été interrogés pour chaque étude de cas. Ainsi, les cotes obtenues étaient plus objectives que les cotes basées uniquement sur les vues du promoteur du projet. De plus, les personnes chargées d'attribuer les cotes dans le cadre des études de cas ont également fourni des preuves à l'appui de ces cotes. Celles-ci sont donc validées et leur utilité pour évaluer les répercussions des projets est renforcée.

Entrevues auprès des personnes-ressources

Trente-trois entrevues ont été menées auprès des personnes-ressources suivantes :

- des représentants de 19 organismes financés (par exemple, Conseil canadien de la réadaptation et du travail, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, Association canadienne de soins et services communautaires et Réseau national pour la santé mentale);

- huit membres du personnel du programme;

- des représentants de deux organismes qui auraient pu être admissibles au financement mais qui n'ont pas présenté de demande;

- des représentants de deux organismes dont la demande de financement avait été rejetée;
- des représentants de deux programmes provinciaux semblables au PPDS (la Fondation Trillium de l'Ontario, qui relève du ministère ontarien du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, ainsi que le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec).

Groupes de discussion

Les enjeux non réglés qui étaient ressortis des entrevues auprès des personnes-ressources ont été explorés plus à fond dans le cadre de deux groupes de discussion, chacun comprenant des représentants de cinq organismes. Parmi les enjeux ainsi examinés, on retrouvait les réactions générales des participants face au mandat du PPDS, à ses modalités et à son profil de financement, de même que la démarche actuelle du programme au chapitre de la consultation de bénéficiaires éventuels, des priorités de financement et de l'utilisation de subventions au lieu de contributions. Les participants aux groupes de discussion comprenaient des représentants d'organismes faisant partie des « groupes de référence » que le PPDS a traditionnellement consultés.

Les trois échantillons des études de cas, des groupes de discussion et des entrevues auprès des personnes-ressources étaient distincts (c'est-à-dire que les organismes choisis pour les études de cas n'ont pas été retenus pour les entrevues auprès des personnes-ressources). En tout, les évaluateurs ont consulté les représentants de 44 organismes associés au programme, soit plus du quart des 164 organismes pour lesquels des engagements de financement avaient été pris jusqu'en 2000-2001. L'évaluation a été menée au cours des deux derniers trimestres de l'exercice 2001-2002.

3.3 Points forts et limites de la démarche retenue pour l'évaluation

Même si la démarche retenue pour l'évaluation du PPDS tenait compte des défis que posent l'évaluation d'un programme de partenariats de ce genre et la diversité des projets et des organismes financés et qu'elle a tenté de les surmonter, il faut néanmoins mentionner les limites suivantes :

- En ce qui concerne les études de cas, nous avons choisi de faire un grand nombre d'études moins détaillées, plutôt qu'un petit nombre d'études plus pointues. Par conséquent, on a accordé plus d'importance aux entrevues auprès des personnes-ressources des études de cas et aux cotes qu'elles attribuaient au programme, parallèlement aux méthodes dont il a été question ci-dessus pour tenir compte de la subjectivité (c'est-à-dire la consultation d'un intervenant ou d'un client indépendant du projet pour l'attribution des cotes aux répercussions, le choix de la cote la plus basse entre les cotes attribuées par le représentant de l'organisme parrain et par l'intervenant ou le client, et la collecte de données visant expressément à confirmer les répercussions du programme).

- Il est parfois arrivé que l'information ou les données nécessaires pour confirmer tel ou tel résultat ne soient tout simplement pas disponibles ou soient impossibles à obtenir, notamment dans le cas de l'effet d'entraînement du programme et des répercussions continues des partenariats. Même si le PPDS recueille certaines données au sujet de l'effet d'entraînement de ses fonds sur les contributions consenties par d'autres bailleurs de fonds, il a été impossible de faire une analyse quantitative de cet effet d'entraînement au moment de l'évaluation parce que les systèmes de données du PPDS étaient en train d'être remaniés en fonction des améliorations demandées par le vérificateur général. Il faut préciser que l'absence de certaines données administratives/opérationnelles est un grave problème auquel les évaluations de programme se heurtent souvent et qui n'est pas propre au seul PPDS. La nécessité d'améliorer la situation est un enjeu très important pour les programmes assortis de cadres de reddition des comptes axés sur les résultats.

- L'évaluation a examiné l'efficacité relative du financement de projets de divers genres, mais n'a pas pu examiner en profondeur les questions plus vastes du coût-efficacité; en effet, le programme finance des projets diversifiés dont les extrants sont très différents et il passe par des intermédiaires, de sorte qu'il a été impossible de faire une analyse quantitative du point de vue du rapport coût-efficacité.

4. Répercussions/réussites du PPDS

Nous examinerons dans cette section les répercussions du programme par rapport à ses grands objectifs ainsi que la viabilité de ses résultats. Cette analyse s'inspire des conclusions des études de cas (qui ont été menées pour 26 projets et quatre subventions) et des entrevues auprès des personnes-ressources. Les études de cas font l'objet d'un rapport distinct.

4.1 Promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services ayant une importance nationale

Le PPDS dispense des contributions de projet dans le but de promouvoir les pratiques exemplaires et des modèles de prestation des services. On s'attend à ce que ce soient les promoteurs des projets qui diffusent leurs résultats à la collectivité dans son ensemble. Voici trois exemples de projets visés par les études de cas qui illustrent la diversité des promoteurs, des projets et de leur taille. Chaque exemple montre que le projet a eu des résultats et des répercussions sur les populations à risque ou qu'il a renforcé la capacité de l'organisme de desservir les populations à risque et de les responsabiliser. Cette conclusion est assez typique des constats des études de cas des projets.

- **Médiation par les pairs/mentorat organisationnel (Grands Frères et Grandes Sœurs du Canada (GF/GSC) et YouCAN — 54 000 $)**

  Description : Les GF/GSC ont réalisé un projet pilote de formation des formateurs en médiation par les pairs et en résolution des conflits. L'objectif était d'amener les participants (les jeunes de 12 à 18 ans provenant des GF/GSC de partout au Canada) à utiliser les compétences qu'ils allaient acquérir pour régler des conflits parmi leurs pairs et à la maison.

  Résultats et répercussions : En tout, 97 jeunes de six organismes des GF/GSC de partout au Canada ont acquis de nouvelles compétences en médiation auprès de leurs pairs et de résolution des conflits. Une évaluation de suivi menée un an plus tard a permis de constater que près des trois quarts des jeunes participants estimaient qu'ils avaient utilisé les compétences acquises pour régler des conflits parmi leurs pairs, et environ 60 % les avaient également jugées utiles à la maison. En même temps, les GF/GSC, qui privilégient habituellement une démarche individuelle pour répondre aux besoins des jeunes, ont compris que des ateliers de groupe étaient une façon utile de dispenser des services aux jeunes. L'organisme a donc adopté une nouvelle attitude en ce qui concerne la programmation d'activités collectives. De plus, dans le cadre du projet, YouCAN a pu élaborer un programme plus exhaustif de résolution des conflits et de médiation par les pairs, en plus d'avoir droit à des services de consultation en matière de développement organisationnel de la part des GF/GSC.

- **Explorer de nouvelles normes pour les fauteuils roulants et les triporteurs (Universal Design Institute — 47 501 $ consentis par le PPDS)**

  Description : Le Universal Design Institute relève de la Faculté d'architecture de l'Université du Manitoba. Le projet a examiné les changements qu'il faudrait apporter dans les codes et les normes (particulièrement ceux de l'Association canadienne de normalisation et le Code national du bâtiment) pour tenir compte des besoins des usagers de fauteuils roulants et de triporteurs à moteur.

  Résultats et répercussions : Le projet a notamment montré qu'il faut prévoir plus d'espace pour que les fauteuils roulants et les triporteurs motorisés puissent entrer dans les immeubles et en sortir. Les résultats ont été intégrés au Code national de l'Association canadienne des normes et la ville de Winnipeg et le Manitoba en général ont adapté un grand nombre de leurs immeubles en conséquence.

- **Programme de jeu pour les enfants réfugiés à risque (Young Women's Christian Association (YWCA) — 147 000 $ du PPDS, 62 500 $ de Santé Canada)**

  Description : Le YWCA est un organisme de bienfaisance bénévole regroupant 42 associations membres qui œuvrent dans plus de 200 collectivités au Canada. Le projet consistait à élaborer un programme national de formation et de mise en œuvre à l'intention du personnel du YWCA qui travaille auprès de jeunes enfants réfugiés et de leurs mères qui sont arrivés au Canada traumatisés par la guerre et les persécutions. Son objectif était de réduire les obstacles psychologiques qui entravent l'intégration de ces jeunes enfants réfugiés et de leurs mères dans la société canadienne.

  Résultats : En tout, 354 enfants ont suivi le programme de jeu et beaucoup montraient des améliorations significatives. Il y a eu diminution de la symptomatologie chez les enfants, notamment une réduction de l'incontinence urinaire et des améliorations de la concentration, du sommeil et des relations interpersonnelles. Les formateurs et formatrices qui avaient reçu leur formation dans six centres du YWCA sont maintenant en mesure d'appliquer ailleurs les leçons tirées du programme. Un manuel a également été produit. La première phase du projet était terminée au moment de l'étude de cas. Les phases suivantes allaient consister à élaborer un programme national de jeu, un programme de formation et de mise en œuvre et un suivi et une évaluation du programme.

Résultats des études de cas

Comme on l'a mentionné dans la section 3, l'un des éléments des études de cas a consisté à coter chaque projet selon un certain nombre d'indicateurs du rendement à partir des réponses à des questions fermées posées au promoteur du projet et à un intervenant/participant indépendant, la cote finale étant *la moindre* des deux. Pour chaque indicateur, les répondants devaient indiquer si le projet (1) n'avait pas répondu aux attentes; (2) avait répondu aux attentes; ou (3) avait dépassé les attentes. Le tableau 4.1 montre les cotes moyennes pour chaque indicateur. Dans certaines études de cas, l'attribution d'une cote n'était pas

pertinente. Le nombre de projets ayant répondu à chaque question parmi les 26 projets visés par les études de cas est indiqué dans la colonne de droite.

Dix-huit des 26 projets visés par l'analyse des études de cas avaient trait aux pratiques exemplaires et aux modèles de prestation des services. Tous avaient produit les extrants prévus. Selon les intervenants et les promoteurs, sept de ces 18 projets dépassaient les attentes et aucun n'avait pas répondu aux attentes. La cote globale moyenne était de 2,3 sur 3 (les cotes supérieures à 2 indiquent que le projet avait dépassé les attentes).

En ce qui concerne l'accès aux services et la participation à la société pour les personnes desservies, les cotes attribuées aux projets signalent qu'ils avaient dépassé les attentes (cotes de 2,6 et de 2,3, respectivement).

Tableau 4.1
Indicateurs de rendement des projets examinés par les études de cas

Indicateur de rendement	Cotes moyennes	Nombre de projets de référence
Pertinence de l'information/des rapports produits	2,4	25/26
Influence sur la sensibilisation du gouvernement aux enjeux concernant le projet	2,1	18/26
Influence sur la sensibilisation des fournisseurs de services aux enjeux concernant le projet	2,0	18/26
Influence sur la sensibilisation des entreprises aux enjeux concernant le projet	2,0	7/26
Influence sur la sensibilisation du grand public aux enjeux concernant le projet	2,2	9/26
Influence sur la participation de l'organisme à des comités et des groupes de travail gouvernementaux	2,3	14/26
Mesure dans laquelle les pratiques exemplaires/modèles ont été mis en œuvre dans les systèmes de prestation des services	2,3	18/26
Répercussions sur les clients du point de vue de l'accès aux services	2,6	14/26
Répercussions sur les clients du point de vue de la participation à la société (p. ex. dans le milieu de travail, dans la vie sociale, dans les études)	2,3	18/26
Cote moyenne	**2,2**	

Source : *Rapport sur les études de cas*

Les études de cas ont également permis de tirer les conclusions suivantes :

- **Dans la plupart des cas, les projets ont permis d'acquérir un savoir nouveau et utile.** Les projets ont permis d'acquérir un nouveau savoir par le biais de rapports, de publications, de manuels de formation, de brochures, de sites Web, de conférences, de discours, d'exposés et de réunions. La plupart des organismes et des intervenants étaient d'avis que la pertinence de cette information dépassait les attentes. Quelques organismes ont admis qu'ils n'avaient pas atteint les objectifs initiaux du projet, mais qu'ils avaient quand même concrétisé un grand nombre de leurs buts. Par exemple, la Neil Squire Foundation a affirmé ne pas avoir trouvé de modèle de collaboration avec le secteur privé bénéfique à toutes les parties (pour les mesures d'adaptation à l'intention

des personnes handicapées dans le milieu de travail) comme prévu à l'origine, mais l'organisme tout comme l'intervenant interrogé ont dit que le projet avait permis de forger des relations positives avec le secteur privé et qu'il cherchait encore à améliorer le modèle.

- **Les projets visaient surtout l'amélioration des produits, plutôt que la réalisation de nouvelles recherches.** Les produits découlant des projets n'étaient pas nouveaux en ce sens qu'ils auraient ajouté au corpus collectif des connaissances. Ils étaient toutefois nouveaux pour le Canada ou pour les organismes participants. Les projets visaient en général à trouver de nouvelles démarches pour mettre en œuvre des modèles existants et à faire connaître la nouvelle démarche à d'autres intervenants ailleurs au pays.

- **Le nouveau savoir a été diffusé efficacement au sein du réseau du promoteur du projet, mais la diffusion à d'autres fournisseurs de services ou à des entreprises privées laisse à désirer.** Selon tous les répondants, le nouveau savoir acquis avait été diffusé par l'entremise de leurs propres réseaux (p. ex., partenaires, sites Web, clientèles, bulletins de nouvelles, conseils d'administration). Ils n'avaient toutefois généralement pas de mécanisme pour rejoindre d'autres fournisseurs de services ou des entreprises privées, à l'exception des organismes plus vastes et plus capables, par exemple le Conseil canadien de développement social (CCDS) et le YWCA (voir les exemples ci-dessus).

- **La mise en œuvre des pratiques exemplaires n'a pas été uniforme.** La mise en œuvre des pratiques exemplaires au sein des organismes promoteurs à la suite des projets de développement n'a pas été uniforme. Certains organismes ont réussi à mettre en œuvre le modèle élaboré dans le cadre du projet (p. ex. le YWCA), tandis que d'autres ne visaient pas nécessairement la mise en œuvre au moment des études de cas. Certains organismes ont affirmé qu'ils avaient reçu suffisamment de fonds pour mener le projet à bien, mais pas suffisamment pour le mettre en œuvre.

- **Selon certaines indications, les organismes se prévalent du PPDS pour obtenir des fonds et du soutien supplémentaire d'autres bailleurs de fonds. Cependant, on peut se demander si ce soutien supplémentaire est véritablement incrémentiel, puisque le programme n'a pas prévu de mesures de garantie pour y veiller.** Selon de nombreux répondants, les fonds du PPDS les avaient aidés à attirer de nouveaux partenaires, y compris d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux, le secteur privé et d'autres organismes sans but lucratif. Par exemple, le Regroupement des organisations nationales bénévoles (RONB) a expliqué qu'il avait réussi à amener à se concerter des groupes qui ne l'avaient jamais fait auparavant. Certains des partenaires ont fourni du financement, d'autres des ressources sous forme de services. Il faut faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de déterminer si les fonds ainsi obtenus par effet d'entraînement étaient incrémentiels. En effet, le programme n'a pas de mesure de sauvegarde qui permettrait de s'assurer que le financement du projet est incrémentiel (p. ex., une déclaration du promoteur confirmant que le projet n'aurait pas été réalisé sans le financement du programme). Par conséquent, il se peut que certains projets ne soient pas vraiment incrémentiels, même lorsqu'ils indiquent que le PPDS a eu un effet d'entraînement leur permettant d'aller chercher d'autres fonds.

- Il y a lieu de croire que des partenariats ont été créés et soutenus grâce au PPDS, mais le programme doit prévoir des mesures de sauvegarde pour empêcher ou du moins limiter, les chevauchements et les doubles emplois. La majorité des partenariats créés semble se poursuivre à la fin du projet. Une fois les partenariats en place, le programme doit se doter de mesures de sauvegarde pour prévenir ou limiter les chevauchements ou les doubles emplois des activités financées. Par exemple, les mesures prises par le PPDS pour planifier et coordonner ses activités avec les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient être intensifiées.

Résultats des entrevues auprès des personnes-ressources

Des entrevues ont été menées auprès des bénéficiaires de 13 contributions de projet (p. ex., les Fondations communautaires du Canada, le Centre d'information sur la vie autonome de Kingston, l'Institute for Citizenship and Disability du PLAN) de même qu'auprès de membres du personnel et d'agents du PPDS.

Les réponses de ces personnes-ressources ont corroboré les conclusions des études de cas. En particulier :

- **Les projets se révèlent efficaces.** Les personnes-ressources nous ont signalé une vaste gamme de projets qui avaient eu des répercussions directes lorsqu'il s'agissait de favoriser la « pleine citoyenneté » des bénéficiaires prévus. En voici des exemples :
  - des techniques d'évaluation particulièrement adaptées aux Centres de vie autonome;
  - des ateliers et des outils de communication pour améliorer les interrelations entre le système judiciaire et les personnes qui, traditionnellement, n'ont pas été bien desservies par ce système;
  - des mécanismes d'adaptation pour les universités desservant des étudiants et des étudiantes qui affichent des déficiences psychiques.
- **La diffusion est un élément susceptible d'amélioration.** Parmi les 12 organismes qui ont commenté la diffusion des résultats, six ont signalé qu'ils discutaient de la possibilité de diffuser les résultats des projets financés par le PPDS et les six autres ont signalé que les résultats n'étaient pas diffusés ou que, à leurs yeux, la diffusion n'avait pas été adéquate. Six des sept membres du personnel et agents du PPDS (dans le cadre de six entrevues) ont indiqué qu'à leurs yeux, la diffusion était insuffisante ou avait besoin d'être améliorée. Le septième a affirmé que la diffusion ne devrait pas faire partie du mandat du programme. Deux répondants des services administratifs du PPDS pensent que du matériel électronique devrait être élaboré expressément pour disséminer les résultats, un étant d'avis que ce matériel devrait être diffusé sur un site Web du PPDS, l'autre, qu'il y aurait lieu de recourir aux sites Web d'autres organismes s'intéressant aux mêmes questions.

- **Les projets ont eu des répercussions positives sur le dynamisme des organismes.** Les personnes-ressources ont signalé que les organismes promoteurs avaient tiré profit des projets. Les réseaux et les partenariats avaient pris de l'expansion, les organismes avaient été convaincus d'adopter de nouvelles perspectives, et le succès avait relevé les niveaux d'énergie. Un directeur exécutif est d'avis que la possibilité de générer des projets avait amené l'organisme à s'attaquer à des domaines de travail qui avaient représenté des défis positifs, et selon des modalités que n'aurait pas permis une simple subvention. Les répondants de six autres organismes ont fait remarquer que les projets du PPDS les avaient amenés à s'intéresser à d'autres domaines de travail et à participer à d'autres partenariats.

Promouvoir les pratiques exemplaires et les modèles de prestation de services : Conclusions

Selon les études de cas, les contributions de projet versées par le PPDS ont favorisé l'acquisition d'un savoir nouveau et utile au sujet des pratiques exemplaires et des modèles de prestation des services, même si la tendance a consisté à perfectionner/mettre en application une nouvelle démarche tirée du corpus général des connaissances, plutôt qu'à mener de nouvelles recherches qui allaient ajouter à ce corpus général. On a constaté que les 18 projets examinés dans le cadre des études de cas dans ce domaine avaient produit les extrants proposés; sept avaient dépassé les attentes et aucun n'avait pas répondu aux attentes.

Il y a également lieu de penser que la diffusion du nouveau savoir a tendance à se faire au sein du réseau du promoteur du projet, mais rarement au-delà pour rejoindre d'autres fournisseurs de services et d'autres entreprises. Par conséquent, la diffusion des nouvelles connaissances concernant les pratiques exemplaires et les modèles de prestation des services est un élément susceptible d'amélioration.

Le financement de projet et le processus connexe de présentation des demandes ont également eu d'autres répercussions positives, notamment une plus grande participation et un plus grand dynamisme au sein des organismes, et selon certaines indications, les contributions de projet ont aidé les bénéficiaires à aller chercher de nouveaux partenariats, une aide supplémentaire ou d'autres contributions d'autres sources. Cependant, ces constatations positives doivent être soupesées en fonction de la nécessité pour le programme d'avoir des mesures de sauvegarde en place au sujet des doubles emplois et des chevauchements.

4.2 Renforcement des capacités des collectivités de répondre aux besoins de développement social

Le PPDS verse des contributions à des projets présentés par des promoteurs et des subventions à des organismes pour renforcer les capacités communautaires de répondre aux besoins de développement social. Cette façon de procéder repose sur l'hypothèse voulant qu'il y ait un lien direct entre la mise en valeur des capacités *organisationnelles* et

la mise en valeur des capacités *communautaires*[4]. Comme le secteur bénévole dispense des services tout en participant à l'élaboration des politiques gouvernementales, on tient pour acquis que le renforcement des organismes sociaux sans but lucratif d'envergure nationale renforce également les collectivités, à l'échelle nationale et à l'échelle régionale.

Toutes les subventions consenties par le PPDS relèvent de la catégorie de la mise en valeur des capacités. Elles ont pour objet de fournir du soutien aux organismes bénéficiaires et, comme il s'agit de subventions, elles ne sont assorties d'aucune exigence en matière d'extrants, par exemple travaux de recherche ou conférences. Comme les subventions représentaient 40 % des dépenses du PPDS en 2001-2002 (et environ 35 % depuis le début), l'objectif du renforcement des capacités communautaires compte pour une part importante des activités du programme.

Certains projets du PPDS ont également des objectifs en matière de mise en valeur des capacités. Les projets qui ont droit à des contributions ne sont pas divisés en catégories particulières. Le renforcement des capacités et l'élaboration de modèles de prestation des services sont des concepts reliés, et un projet peut répondre aux deux objectifs ou se concentrer davantage sur l'un d'entre eux.

Les projets du PPDS qui correspondent le plus étroitement aux objectifs de la mise en valeur des capacités combinent ceux qui se concentrent sur l'amélioration des organismes à titre individuel, ceux qui appuient la consolidation et la coopération entre les organismes, et ceux qui ont pour objet de renforcer la capacité communautaire en général. Les études de cas ont inclus six projets qui mettaient l'accent sur la mise en valeur des capacités. Voici trois exemples de ces projets et des résultats qu'ils ont signalés :

- **Projet quinquennal de recherche et de mise en valeur des capacités communautaires**
  (Conseil canadien de développement social (CCDS) — 615 000 $ par année de la part du PPDS et subventions de contrepartie de nombreux promoteurs privés et gouvernementaux pour divers sous-projets relevant de ce projet-cadre)

  Description : Le CCDS est un organisme bien connu et fort respecté ayant de longs antécédents dans le domaine de la promotion de la sécurité socio-économique des Canadiens et des Canadiennes. Ce projet a appuyé des recherches dans les domaines suivants : sécurité socio-économique sur le marché du travail, bien-être des familles canadiennes, sécurité socio-économique dans les quartiers et les villes, et mesures du bien-être social. Les travaux de recherche avaient un thème commun, en se sens qu'ils se concentraient sur les aspects longitudinaux ou dynamiques de la politique socio-économique (p. ex., son évolution pendant la période de financement de cinq ans).

---

[4] Argument que font valoir deux documents de travail, l'un qui passe en revue le financement organisationnel du PPDS pour les personnes handicapées et l'autre, son financement de projet, et qui ont été rédigés par Brian Bell, The Alder Group, pour le Comité consultatif d'examen, BCPH, juin 2001.

Résultats et répercussions : Plus de 38 rapports ont été produits jusqu'à maintenant, notamment *Données sur la pauvreté au Canada* et *Progrès des enfants au Canada*, du CCDS. Un grand nombre sont publiés et on peut les consulter sur le site Web du CCDS. Grâce au projet, le CCDS a pu apporter une contribution significative à l'avancement des connaissances, parce que les recherches ont été largement diffusées aux auditoires intéressés, par l'entremise du site Web de l'organisme, de conférences, ainsi que d'alliances et de coalitions communautaires. L'étude de cas a été réalisée à mi-chemin de ce projet, et à un moment où le CCDS travaillait à sa Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales, dont l'objet est de partager le savoir-faire du CCDS à l'échelle du pays et de mettre en valeur les capacités communautaires.

- **Construire notre avenir : Enrichissement des capacités et autosuffisance pour le nouveau millénaire (Association canadienne des centres de vie autonome (ACCVA) — 69 000 $ — contribution de contrepartie de 11 000 $ de la part de l'ACCVA sous forme de services)**

  Description : L'ACCVA est un organisme-cadre sans but lucratif d'envergure nationale qui regroupe divers centres de vie autonome (CVA) et qui a pour mandat d'encourager les personnes handicapées à assumer la responsabilité de trouver et de gérer des ressources personnelles et communautaires, et de leur donner les moyens de le faire. Ce projet avait pour objet : 1) de renforcer les capacités de leadership des centres de vie autonome en créant un outil de perfectionnement/formation d'utilisation systématique; 2) de donner de la formation aux présidents et présidentes des conseils sur la meilleure façon d'utiliser l'outil, tout en assurant un mentorat auprès des nouveaux leaders au niveau des conseils; et 3) d'aider les centres de vie autonome à se doter de plans d'activités stratégiques et à réunir des compendiums des ressources locales.

  Résultats et répercussions : Les conseils locaux des centres de vie autonome ont dorénavant les outils et la confiance nécessaires pour faire de la planification stratégique au niveau communautaire.

- **Restructuration/régionalisation : Phase 1**
  (Conseil canadien des aveugles (CCA) — 30 000 $ et contributions de contrepartie de 20 875 $ provenant des organisations régionales membres du CCA)

  Description : Le CCA, fondé en 1944, est un organisme national dont le mandat est d'aider les personnes aveugles ou malvoyantes à avoir une voix-mot dans la gestion de leurs propres affaires, et de leur offrir des possibilités d'intégration par l'entremise d'activités sociales et récréatives. Ce projet avait pour objet de consolider les neuf associations provinciales du CCA en quatre divisions régionales, pour faciliter la prise de décisions et faire des économies.

  Résultats et répercussions : Le CCA a pu établir un consensus entre ses membres et ainsi passer à l'étape suivante de la restructuration.

Résultats des études de cas

Outre les projets dont il a été question au tableau 4.1, quatre organismes ayant reçu des subventions ont fait l'objet d'études de cas, dans le cadre desquelles les répondants ont été priés d'attribuer une cote à différents indicateurs du rendement des subventions sur une échelle de trois points (1 = peu de répercussions, 2 = répercussions moyennes et 3 = grandes répercussions). Les résultats sont illustrés au tableau 4.2.

Tableau 4.2
Indicateurs de rendement des subventions examinées par les études de cas

Indicateur de rendement	Indicateur de rendement				Moyenne
Viabilité de l'organisme	3	3	3	3	3,0
Nombre d'employés	2	1	1	3	1,8
Capacité de bénévolat de l'organisme	3	2	2	1	2,0
Capacité de former le personnel / les bénévoles	1	2	3	1	1,8
Capacité de recueillir des fonds	3	2	2	3	2,5
Capacité d'organiser des activités	S/O	3	3	3	3,0
Capacité de produire de l'information	2	2	2	3	2,3
Capacité de diffuser l'information	3	2	2	2	2,3
Capacité de produire des outils, des pratiques exemplaires	1	2	2	2	1,8
Capacité de mettre en œuvre les outils, les pratiques exemplaires	1	1	3	2	1,8
Capacité de faire partie des comités et groupes de travail du gouvernement	2	3	3	3	2,8
Capacité d'améliorer la situation des clientèles cibles du point de vue de l'accès aux services et de la participation à la société	2	2	3	3	2,5
Cote moyenne					2,3

Source : Rapports sur les études de cas

Comme on le voit, un grand nombre des cotes se situent dans la fourchette des répercussions moyennes ou élevées (le score moyen étant de 2,3 pour les quatre subventions). Les cotes attribuées aux répercussions étaient les plus élevées dans trois domaines : la viabilité de l'organisme, la capacité d'organiser des activités et la capacité de faire partie de comités gouvernementaux. Les cotes attribuées à la capacité d'améliorer la situation des clientèles cibles se situaient dans la fourchette des répercussions moyennes à élevées, le score moyen étant de 2,5. La cote attribuée à la capacité de recueillir des fonds se situait également dans la fourchette des répercussions de moyennes à élevées, le score étant de 2,5. On constate que les scores sont plus faibles lorsqu'il s'agit des répercussions sur le nombre d'employés, la capacité de bénévolat, la capacité de former le personnel / les bénévoles et la capacité de produire et de mettre en œuvre des outils et des pratiques exemplaires.

Les études de cas visant les quatre subventions du PPDS ont également permis de faire les constatations suivantes :

- **Les subventions avaient joué un rôle important dans la survie de certains organismes nationaux, et un rôle moindre dans d'autres cas.** Les organismes ont

pu renforcer leurs capacités grâce au financement du PPDS, mais les répercussions varient selon chacun. Par exemple, l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) a utilisé la subvention pour payer ses frais généraux, ses frais de bureau et ses salaires. Les entrevues auprès d'une personne-ressource de l'organisme et d'un intervenant de l'extérieur ont toutes deux montré que l'ONAP aurait de la difficulté à survivre sans ces fonds. Par ailleurs, la subvention représente une petite partie du budget global d'autres organismes. Ainsi, le financement du PPDS ne représente que 4 % du budget global de la Neil Squire Foundation (NSF).

- **Les subventions sont généralement utilisées pour couvrir des coûts de base.** La plupart des répondants ont indiqué que la subvention avait servi à couvrir les frais généraux, les frais de bureau et les salaires. Les subventions servent également à renforcer la capacité de l'organisme de faire de la recherche et de recueillir des fonds, et, en général, d'augmenter la capacité du conseil et de l'organisme dans son ensemble de s'acquitter de leurs tâches.

- **Les subventions étaient considérées comme des éléments critiques pour permettre aux bénéficiaires d'aller chercher d'autres ressources et de l'aide sous d'autres formes auprès d'autres organismes**. Les organismes ont signalé que les subventions leur étaient essentielles, même lorsqu'elles ne représentaient qu'une faible partie de leur budget global. En outre, le montant des subventions permettait aux bénéficiaires d'aller chercher de l'aide financière et d'autres formes d'aide auprès d'autres organismes. Par exemple, la Neil Squire Foundation a signalé qu'une partie de la subvention avait servi à financer du temps-personne qui a été consacré à recueillir des fonds d'autres sources. De la même façon, la Ligue pour le bien-être de l'enfance au Canada (LBEC) a utilisé la subvention du PPDS pour financer du temps-personne qui lui a servi à augmenter sensiblement le nombre de ses membres et, partant, les revenus tirés des frais d'adhésion. Le conseil d'administration de la LBEC estime qu'il n'est pas sage d'engager des dépenses reposant sur les augmentations prévues des frais d'adhésion. Par conséquent, la subvention du PPDS lui donne un moyen d'investir dans des activités de collecte de fonds présentant peu de risques.

Résultats des entrevues auprès des personnes-ressources

En plus des entrevues menées auprès des bénéficiaires des contributions de projet et du personnel de programme, d'autres entrevues ont été menées auprès de personnes-ressources représentant six organismes bénéficiaires de subventions (p. ex., Association canadienne de soins et services communautaires, Association canadienne des programmes de ressources pour la famille et Canadian Association for the Blind).

Les personnes-ressources interrogées étaient d'avis que le soutien du PPDS avait joué un rôle important dans la préservation des capacités et de la pertinence de leur organisme. Voici des extraits de trois entrevues :

« Le PPDS aide les organismes qui ont besoin de se redéfinir. Les projets de renforcement des capacités appuient les activités de développement pour les jeunes et le renouvellement organisationnel. Si le volet de mise en valeur des capacités du PPDS était éliminé, les conséquences en seraient lourdes. »

« Les organismes d'envergure nationale doivent exercer une influence, contribuer à la mise en valeur des capacités des organismes régionaux et communautaires. »

Certaines personnes-ressources ont fait des mises en garde concernant l'incertitude du financement au fil du temps ainsi que le caractère limité du financement par rapport à la taille. Selon une répondante, les projets de mise en valeur des capacités ne sont pas très efficaces parce qu'ils sont à court terme. À son avis, le financement devrait être pluriannuel, car « il n'y a pas de filet de sécurité après la fin du projet ». Un autre répondant « n'est pas certain » que le PPDS soit efficace lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités communautaires. Il précise qu'il faut « plus d'argent et de continuité pour la citoyenneté ». Il ajoute qu'aux États-Unis, « l'infrastructure de la citoyenneté est financée à tous les paliers ».

Les personnes-ressources représentant les organismes sociaux sans but lucratif voient également un rapport entre le PPDS et les grandes attentes du gouvernement fédéral pour ce qui est de promouvoir la suffisance et la comparabilité des services sociaux partout au pays, particulièrement dans la perspective de l'*Entente cadre sur l'union sociale* (ECUS) récemment négociée entre les autorités fédérales et provinciales. Aux yeux des organismes interviewés, un partenariat fédéral avec les organismes sociaux sans but lucratif est un important élément de ces efforts. Ils considèrent également le partenariat comme un moyen d'encourager un partage et une collaboration d'un bon rapport coût-efficacité entre les organismes. Comme le fait remarquer un directeur exécutif, « une grande partie du travail qui doit être effectué concerne l'ensemble du Canada… En général, les provinces ne financeront pas ce genre de programme ». Il ajoute qu'il est préférable, du point de vue du rapport coût-efficacité, d'avoir « un seul site Web de services, plutôt que 13 ».

Renforcer les capacités des collectivités de répondre aux besoins de développement social : Conclusions

Les études de cas ont montré que les subventions ont tendance à être utilisées pour couvrir des frais de base comme les frais généraux, les frais de bureau et les salaires du personnel. Elles servent également à accroître les capacités de l'organisme de faire des recherches, de recueillir des fonds et de s'acquitter de ses tâches.

Les subventions examinées dans le cadre des études de cas se sont vu attribuer des cotes élevées en ce qui concerne les répercussions dans trois domaines : la viabilité de l'organisme, la capacité d'organiser des activités et la capacité de faire partie de comités gouvernementaux. Les personnes-ressources interrogées ont confirmé que le soutien du PPDS jouait un rôle important dans la préservation des capacités et de la pertinence de leur organisme. Les études de cas ont également permis de constater que les subventions

jouaient un rôle important dans la survie de certains organismes nationaux, mais un rôle de moindre envergure pour d'autres organismes.

Les subventions examinées dans le cadre des études de cas se sont également vu attribuer des cotes allant de moyennes à élevées pour ce qui est de leurs répercussions sur la capacité de collecte de fonds des organismes et leur capacité d'améliorer la situation des clientèles cibles. Les cotes ont cependant été plus faibles lorsqu'il s'agissait des répercussions sur le nombre d'employés, la capacité de bénévolat, la capacité de former des employés/des bénévoles et la capacité de produire et de mettre en œuvre des outils et des pratiques exemplaires.

Les éléments de preuve recueillis lors des études de cas et des entrevues auprès des personnes-ressources montrent également que les subventions ont permis aux organismes bénéficiaires d'aller chercher des fonds et d'autres formes d'aide auprès d'autres organismes, ce qui témoigne encore une fois de l'importance pour le programme d'adopter des mesures de sauvegarde concernant les chevauchements et les doubles emplois.

4.3 Renforcement des capacités de transmettre de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents

Selon les lignes directrices gouvernementales régissant l'élaboration des politiques, les intervenants doivent être consultés sur les questions qui les touchent. Conformément à cette exigence, le mandat du PPDS prévoit des mesures de mise en valeur des capacités pour « ... aider des organismes bénévoles nationaux choisis à prendre de l'expansion... et ainsi transmettre de l'information au gouvernement et à d'autres secteurs ou partenaires au sujet de divers enjeux sociaux actuels et émergents, information qui se révélera essentielle pour la réussite des programmes, des politiques et des services... ». À cette fin, le PPDS dispense des contributions de projet et des subventions à divers organismes.

Résultats des études de cas

Le tableau 4.3 montre les cotes attribuées aux répercussions des projets examinés dans le cadre des études de cas qui correspondent à cet objectif du programme. Les cotes montrent que les projets ont généralement répondu aux attentes en matière de sensibilisation des entreprises à des enjeux concernant les projets (moyenne de 2,0). On voit également que les projets avaient tendance à répondre aux attentes ou à les dépasser en ce qui concerne les répercussions sur la sensibilisation du public aux enjeux (moyenne de 2,2) et sur la participation à des comités et groupes de travail du gouvernement (moyenne de 2,3).

Tableau 4.3 Rendement des projets examinés par les études de cas en matière de transmission de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents			
Indicateur de rendement	**Cotes selon le projet**	**Moyennes**	**Nombre de projets**
Répercussions sur la sensibilisation des entreprises aux enjeux reliés au projet	2 1 2 222 3 2	2,0	7/26
Répercussions sur la sensibilisation du public aux enjeux reliés au projet	2 2 3 22 22 3 2 3	2,2	9/26
Répercussions sur la participation de l'organisme à des comités et groupes de travail du gouvernement	2312 2233 2 323 23	2,3	14/26

Source : *Rapport sur les études de cas*

En ce qui concerne les subventions examinées par les études de cas, la question portait directement sur la capacité/l'aptitude à transmettre de l'information aux comités et groupes de travail du gouvernement. Le tableau 4.4 montre que les cotes ont été très élevées pour les répercussions dans ce domaine, la moyenne étant 2,8 (le maximum possible était de 3,0).

Tableau 4.4 Rendement des subventions examinées par les études de cas en matière de transmission de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents					
Indicateur de rendement	**Indicateur de rendement**				**Indicateur de rendement**
Capacité de participer à des comités et groupes de travail du gouvernement	2	3	3	3	2,8

Source : *Rapport sur les études de cas*

Résultats des entrevues auprès des personnes-ressources

De nombreux organismes bénéficiaires ont signalé qu'ils étaient régulièrement consultés par les gouvernements, les agences et des institutions privées comme les banques. Par exemple, les organismes destinés aux personnes handicapées constituent une ressource importante dans les dossiers des mesures d'adaptation. Les répondants ont également signalé qu'ils avaient contribué à la mise en œuvre de politiques et de programmes dans des établissements d'enseignement et au sein du système judiciaire. Conformément à ce rôle proactif, les répondants ont signalé qu'ils avaient fait divers exposés devant des comités parlementaires.

Les personnes-ressources ont corroboré les cotes élevées montrées au tableau 4.4 en affirmant que les fonds du PPDS, particulièrement les subventions qui ne sont pas liées à un projet en particulier, représentent un élément important pour appuyer leur capacité de répondre à des appels de communications et d'exposés et pour y participer activement.

Les partenariats de projet sont un autre mode de partage de l'information. Les personnes-ressources interrogées autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du PPDS ont donné des exemples de partenariats mis sur pied grâce au soutien du programme. Parmi les 14 projets dont il a été question lors des entrevues, deux seulement ne comportaient pas de partenariat. Les partenaires étaient les établissements d'enseignement, le système judiciaire, les syndicats, les organismes communautaires et le secteur privé.

Les organismes sociaux sans but lucratif ont également fait valoir que le soutien de projet du PPDS pour leur permettre d'assister à des réunions, des conférences et des symposiums était un élément clé pour le partage du savoir et sa diffusion au gouvernement et à d'autres secteurs. En participant à de tels événements, les organismes peuvent également partager des idées et élaborer des stratégies pour rejoindre le gouvernement et d'autres secteurs et leur transmettre de l'information au sujet des enjeux actuels et nouveaux. L'élaboration d'une politique canadienne cadre pour le développement économique communautaire à l'issue de cinq forums régionaux, suivis par un forum national en 2001, en est un exemple.

Renforcer les capacités de transmettre de l'information au sujet d'enjeux sociaux émergents : Conclusions

Selon les études de cas, les subventions ont été jugées particulièrement efficaces lorsqu'il s'agissait d'aider les organismes à faire partie de comités et de groupes de travail gouvernementaux, et ce résultat a été confirmé par les entrevues auprès des personnes-ressources. En outre, 14 des 26 projets visés par les études de cas avaient produit des extrants pertinents pour les comités ou les groupes de travail gouvernementaux. De ce nombre, six ont dépassé les attentes des intervenants, sept ont répondu aux attentes et un seul n'a pas répondu aux attentes.

Les études de cas ont également révélé que les projets financés avaient tendance à répondre aux attentes du point de vue des répercussions sur la sensibilisation des entreprises et du public aux enjeux. Trois des 10 projets auxquels une cote a été attribuée pour ces répercussions avaient dépassé les attentes dans ce domaine.

Les entrevues auprès des personnes-ressources ont démontré que le partage de l'information se faisait également par le biais de partenariats mis sur pied avec le soutien du PPDS. De plus, le soutien de projet que consent le PPDS pour les réunions, les conférences et les symposiums était considéré comme un élément clé pour le partage de l'information et sa diffusion au gouvernement et à d'autres secteurs.

4.4 Viabilité des résultats

Les évaluateurs ont également examiné de près la viabilité des résultats par rapport aux trois grands objectifs du PPDS et à la question connexe de l'effet d'entraînement lorsqu'il s'agit d'obtenir des contributions d'autres sources.

Recherche appliquée et amélioration des pratiques exemplaires

Les projets de ce domaine sont censés donner lieu à de nouvelles pratiques ou à de nouvelles connaissances, plutôt qu'à des activités suivies. Les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources ont permis de constater que les résultats de la mise en œuvre des pratiques exemplaires étaient mixtes. Lorsque les pratiques exemplaires avaient été mises en œuvre, toutefois, la plus grande partie des avantages/produits découlant du projet étaient de nature à être intégrés systématiquement aux pratiques de l'organisme. Par exemple, le programme du YWCA destiné aux enfants réfugiés (cité dans les exemples de la section 4.1) a permis à l'organisme d'adopter de nouvelles pratiques, de rédiger un manuel et de former des personnes qui allaient continuer d'appliquer la démarche et d'en élargir l'utilisation.

Renforcement des capacités communautaires

Il faut faire une distinction entre les résultats durables des subventions et les résultats durables des contributions de projet axées sur le renforcement des capacités communautaires. De telles contributions ont les mêmes caractéristiques que les projets portant sur la recherche appliquée et les pratiques exemplaires. Beaucoup sont des mesures ponctuelles visant à financer une réorganisation ou à ajouter une capacité en particulier, et sont conçues de telle façon que leurs répercussions durables sont des améliorations à l'organisme existant. Il y a toutefois quelques exceptions, notamment les projets comme le programme de collecte de données entrepris par le CCDS. Les données peuvent continuer d'être utilisées même lorsque les sous-projets ont été menés à bien et que l'extrant électronique prévu (la Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales) a été élaboré. Cependant, on peut se demander comment maintenir les services associés à la diffusion systématique de l'information.

En ce qui concerne les subventions, les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources ont montré que la capacité des organismes nationaux serait réduite si les subventions cessaient. La perte des subventions se traduirait par la diminution de la sécurité financière de certains organismes bénéficiaires, ce qui limiterait leur capacité d'engager des fonds pour le personnel et les activités futures de collecte de fonds, ce qui pourrait donner lieu à un recul sur les plans de la continuité et du professionnalisme au sein de l'organisme. La question plus vaste de la distribution des subventions est actuellement à l'étude par l'entremise de l'*Initiative interministérielle du secteur bénévole*; on y reviendra dans le chapitre 7.

Transmettre des connaissances sur les nouveaux enjeux sociaux

D'après les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources, il y a des rapports étroits entre cet objectif et les capacités accrues découlant des subventions. On peut en déduire que la capacité des organismes lorsqu'il s'agit de donner suite aux travaux des groupes ou comités gouvernementaux ou d'y participer serait réduite si les subventions cessaient.

Effet d'entraînement pour aller chercher d'autres contributions

En matière de financement de projet, on peut se demander quel est l'effet d'entraînement des fonds consentis par le PPDS. Même si le programme recueille des données à ce sujet dans le cadre du processus de présentation des demandes, il a été impossible de faire une analyse quantitative de cette information au moment de l'évaluation, parce que les systèmes de données du programme étaient en cours de modification à l'époque, dans le cadre des mesures plus générales prises pour donner suite aux observations du vérificateur général.

Dans le cadre des études de cas, des données sur l'effet d'entraînement ont été recueillies lorsqu'elles étaient disponibles. Comme on l'a vu plus tôt, même s'il y a eu effet d'entraînement dans certains cas, les fonds que le financement du PPDS a permis d'aller chercher n'étaient pas incrémentiels.

Les études de cas comme les entrevues auprès des personnes-ressources permettent de conclure que le financement du PPDS aide les bénéficiaires à aller chercher des fonds et de l'aide d'autres sources en légitimant l'organisme, de sorte que d'autres organismes sont disposés à prendre des engagements à long terme en matière de financement.

Viabilité des résultats : Conclusions

En résumé, les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources montrent que le PPDS obtient des résultats viables en finançant des projets ponctuels qui produisent des avantages/extrants qui seront intégrés aux pratiques des organismes. Pour ce qui est des subventions, les études de cas et les entrevues auprès des personnes-ressources laissent penser qu'une grande partie de la capacité qu'elles permettent de mettre en valeur serait limitée sans subventions systématiques, ce qui réduirait l'aptitude des bénéficiaires à donner suite aux activités des comités gouvernementaux et à transmettre de l'information au sujet des enjeux sociaux nouveaux et émergents. Même si les études de cas et les enquêtes auprès des personnes-ressources montrent que les subventions et contributions aident les bénéficiaires à aller chercher des fonds et de l'aide d'autres sources, les systèmes de données en cours d'élaboration ne nous ont pas permis de faire une analyse quantitative exhaustive de cet effet d'entraînement, ce qui fait ressortir l'importance de veiller en priorité à ce que de tels systèmes de données soient pleinement opérationnels.

5. Conception et prestation du programme

Dans ce chapitre, nous examinerons la conception et la prestation du programme, et notamment les genres d'activités financées par le PPDS, l'établissement des priorités de financement et la prise de décision en matière de financement.

5.1 Genres d'activités financées

Selon les modalités du PPDS, trois genres d'activité sont admissibles au financement :

- la recherche appliquée;
- le développement;
- la mise en valeur des capacités.

Le vérificateur général a fait remarquer que les activités énumérées dans les modalités du PPDS manquaient de clarté, pouvaient être confondues avec les objectifs, et n'étaient pas suffisamment définies. Ces observations renvoient à certaines des constatations tirées des études de cas et des commentaires des intervenants dans le cadre d'entrevues et de groupes de discussion.

La distinction entre la recherche appliquée et le développement n'est pas claire.

Les personnes-ressources interrogées et les participants des groupes de discussion jugeaient que la distinction entre le financement de la recherche appliquée et le financement du développement n'était pas claire. Selon l'opinion générale des personnes-ressources, « un projet, c'est un projet » (qu'il s'agisse d'un projet de recherche appliquée ou d'un projet de développement), tandis que le financement de la mise en valeur des capacités organisationnelles ou du soutien organisationnel était clairement considéré comme relevant d'une catégorie distincte.

Le financement des projets de recherche universitaire est un domaine qu'il conviendrait de réexaminer.

Les points de vue divergeaient au sujet du financement de la recherche universitaire. Quatre personnes-ressources étaient convaincues que le PPDS ne devrait pas financer ce genre de recherche. À leurs yeux, les universitaires devraient recourir aux bailleurs de fonds qui visent expressément la recherche universitaire. Le premier groupe de discussion a débattu cette question, mais aucun consensus n'en est ressorti. Quelques participants pensaient le contraire, à savoir que certains projets de recherche universitaire financés par le PPDS étaient utiles et ne seraient vraisemblablement pas admissibles à des fonds de recherche d'autres sources parce qu'il s'agissait de travaux trop appliqués (p. ex., sans groupe témoin).

On peut déduire de ces vues opposées qu'il s'agit là d'un élément que le programme devrait réexaminer, et qu'il devrait notamment se pencher sur les avantages, les inconvénients et les bénéfices nets du soutien de projets de recherche universitaire.

La mise en valeur des capacités est considérée comme la catégorie de financement la plus importante.

Les personnes-ressources interviewées et les participants des groupes de discussion étaient d'avis que le volet de mise en valeur des capacités du PPDS était la composante la plus importante de son mandat. En particulier, les organismes de personnes handicapées « relevant du contrôle des consommateurs », dont quelques-uns ne disposent que d'un bureau et d'un directeur national, affirment qu'ils ne pourraient exister sans contributions ou subventions de mise en valeur des capacités.

5.2 Établissement des priorités de financement

Les priorités qui régissent l'attribution des fonds du PPDS ont été établies au moment du lancement du programme, en consultation avec des participants éventuels de premier plan. Comme on l'a vu dans la section 2.3, deux groupes de référence ont joué un rôle consultatif auprès du PPDS, l'un s'occupe d'établir des priorités concernant les personnes handicapées, et l'autre (connu sous le nom d'Organisme bénévole national de service social) a participé à l'établissement des priorités dans des domaines visant le développement social de façon plus générale. Les priorités étaient les suivantes :

- le développement social;
- les questions intéressant les personnes handicapées;
- l'inclusion dans la collectivité;
- le secteur bénévole.

Les personnes-ressources au sein du programme ont confirmé que le PPDS continuait de s'inspirer de ces priorités comme principes généraux, bien que certaines variantes se soient retrouvées dans les documents du programme. Par exemple, selon la nouvelle version préliminaire du manuel des procédures, le PPDS « met l'accent sur les questions touchant les personnes handicapées, les enfants et leur famille ainsi que le secteur bénévole »[5]. En outre, de récentes demandes de propositions du PPDS définissaient également certaines priorités pour le financement des contributions de projet en 2002-2003.

Lorsque le bien-fondé des priorités actuelles de financement a été abordé dans le cadre des entrevues auprès des personnes-ressources et des groupes de discussion, les commentaires des participants témoignaient d'une certaine confusion et de la remise en question de certaines priorités.

---

[5] Chapitre 1, p.10 (de la version anglaise).

La présence du « secteur bénévole » en tant que priorité de financement est remise en question.

Les personnes-ressources et les participants des groupes de discussion s'interrogeaient au sujet de la présence du « secteur bénévole » parmi les priorités. Aux yeux de la majorité, cette priorité signifie que le PPDS finance seulement des organismes bénévoles sans but lucratif. Six des 19 représentants interrogés se sont demandé s'il s'agissait d'une priorité appropriée, et le premier groupe de discussion a remis cette priorité en question.

Deux genres de préoccupations ont été soulevées. Premièrement, certains répondants remettent en question le financement d'organismes qui « représentent » le secteur bénévole ou qui « s'en font les champions ». D'après les dossiers du programme accessibles au moment de l'évaluation, il semble qu'environ 4,5 millions de dollars aient été engagés entre 1998-1999 et 2002-2003 en faveur d'organismes réalisant des travaux d'analyse et de développement du savoir-faire chez les organismes bénévoles. Certaines personnes-ressources et certains membres des groupes de discussion ont également fait remarquer que le secteur bénévole est une appellation cadre regroupant non seulement les organismes sociaux sans but lucratif, mais également les organismes qui se concentrent sur l'environnement, les sports, les arts, etc.

La deuxième préoccupation était celle de la cohérence. Le secteur bénévole était considéré comme un intermédiaire pour le financement, et non pas comme une priorité en soi.

L'application du critère de « l'importance nationale » présente certains risques.

Les modalités du PPDS, en sa qualité de programme fédéral, précisent que les projets de recherche appliquée et de développement doivent revêtir une *importance nationale*.

Trois des 14 personnes-ressources interrogées au sujet des projets ont affirmé que ceux-ci comportaient de nombreux ateliers à l'échelle du Canada. Les projets examinés par les études de cas comportaient également des ateliers d'envergure nationale. On peut se demander si les projets n'organisent pas délibérément des « ateliers nationaux » pour répondre à ce critère de « l'importance nationale ». Même si l'équipe d'évaluation n'a relevé aucun projet de cette nature, le libellé de la nouvelle version préliminaire du nouveau manuel des procédures de la Direction du développement social illustre ce risque. Les agents de projet qui évaluent les demandes doivent établir si les organismes mènent des activités d'envergure nationale[6]. On peut se demander, compte tenu de cette question, si « l'importance nationale » n'est pas un critère qui s'applique aux activités de l'organisme plutôt qu'au projet proposé.

En comparaison, la Fondation Trillium de l'Ontario a adopté une définition de travail des activités « à l'échelle de la province », qui représente une autre façon de voir. Pour être admissibles au financement, les organismes doivent démontrer qu'ils réaliseront des activités « à l'échelle de la province » qui se répercuteront dans au moins trois des 16 régions

---

[6] *Social Development Directorate Operations Manual* (version préliminaire), Chapter 1, Assessment, Section B, Checkpoint f.

administratives de la province (ou dans deux régions administratives si l'organisme est situé dans le nord de l'Ontario).

5.3 Les décisions de financement

La répartition des fonds entre les subventions et les contributions à titre individuel a été évaluée selon deux perspectives :

- La répartition des fonds reflète-t-elle les priorités du programme?
- Le processus de répartition est-il transparent et équitable?

5.3.1 La répartition des fonds reflète-t-elle les priorités du programme?

Au moment d'examiner cette question, les évaluateurs se sont heurtés à deux obstacles qui avaient été mentionnés dans le rapport d'octobre 2002 du vérificateur général. Le premier était le manque de clarté des catégories de financement et des priorités décrites ci-dessus. Le second concernait les lacunes dans les dossiers de subventions et de contributions tenus par le programme. Au moment de l'évaluation, le programme était en train de se doter de meilleurs contrôles pour ses dossiers de subventions et de contributions. L'équipe d'évaluation a collaboré avec la direction du programme pour faire un aperçu quantitatif à partir d'une base de données encore en cours d'élaboration. Cependant, d'importantes ambiguïtés demeuraient, notamment certains fonds classés comme des contributions dans la base de données mais comme des subventions dans d'autres dossiers. Un autre défi était que le budget des contributions du PPDS n'a pas été signalé séparément dans le Budget des dépenses ou dans les comptes publics pendant quelques années.

Par conséquent, la ventilation des dépenses et les totalisations fournies ici ont été rajustées par l'équipe d'évaluation à partir des dossiers du ministère et devraient être considérées comme des approximations seulement.

Environ la moitié des contributions de projet va à un nombre limité d'organismes.

Douze organismes ont reçu environ 50 % du total des fonds de projet engagés entre 1998-1999 et 2003-2004 (soit environ 23,8 millions de dollars sur un total d'environ 47,3 millions). Le tableau 5.1 présente la liste de ces 12 organismes. Cela signifie qu'approximativement 8 % des 145 organismes ayant eu droit à des engagements en matière de contributions ont reçu environ la moitié des fonds engagés pour les projets.

Tableau 5.1
12 organismes ont eu droit à 50 % des engagements au titre des contributions de projet du PPDS entre 1998-1999 et 2003-2004

Organisme	1998 — 2003
Centre canadien de philanthropie	6 348 315,00 $
Conseil canadien de développement social	3 575 192,00 $
Association canadienne pour l'intégration communautaire	2 661 341,00 $
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance	2 111 515,00 $
Regroupement des organisations nationales bénévoles	1 978 516,00 $
Bénévoles Canada	1 515 590,00 $
Fondations communautaires du Canada	1 355 919,00 $
Conseil des Canadiens avec déficiences	1 007 543,00 $
Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada	972 989,00 $
Association canadienne des programmes de ressources pour les familles	873 762,00 $
Canadian Centre on Disability Studies	716 163,00 $
Association des sourds du Canada	669 726,00 $
TOTAL	23 786 571,00 $

Source : *Fichiers du PPDS*

Les subventions sont attribuées selon les liens historiques qui existent avec certains organismes.

Dans le cas des subventions, aucune personne-ressource n'a été en mesure de nous fournir une justification raisonnée du choix des organismes qui les recevraient, à part les liens historiques de continuité avec le groupe bénéficiaire.

La liste des bénéficiaires de subventions est demeurée pratiquement inchangée depuis le début du PPDS. D'après les entrevues auprès des personnes-ressources, il semble que les problèmes posés par l'élaboration d'un processus d'attribution des subventions soient compliqués par les attentes suscitées par les liens historiques créés dans le cadre du programme.

Avant le lancement du PPDS, certains organismes sociaux sans but lucratif d'envergure nationale recevaient un « financement de base » annuel par l'entremise des SNBS ou du PPPH. Lorsque ces deux programmes ont été soumis à l'examen des programmes, un grand nombre de ces organismes ont demandé au gouvernement fédéral de réaffirmer ses engagements en matière de financement. Ces organismes sont également devenus membres du groupe de référence consulté par le Groupe de travail Scott.

La façon dont les subventions sont attribuées montre également que les processus de consultation du PPDS représentent un élément qu'il y a lieu de réexaminer.

Les groupes de référence actuels que le PPDS consulte à l'occasion représentent diverses combinaisons d'organismes ayant fait partie des groupes de référence initiaux. Il s'agit à peu près exclusivement d'organismes recevant des subventions du PPDS (par rapport aux organismes recevant seulement des contributions de projet).

Les critères historiques de désignation des membres des groupes de référence nous amènent à nous interroger sur l'importance de la transparence et de l'équité. Par exemple, huit des 19 organismes choisis aux fins des entrevues auprès des personnes-ressources n'étaient pas au courant de l'existence des groupes de référence ni de leur rôle consultatif au sein du programme.

Certains organismes provinciaux dont le mandat est semblable à celui du PPDS représentent des modèles de comparaison. La Fondation Trillium de l'Ontario et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec font appel, pour la conception et la prestation des processus de financement, à des groupes non gouvernementaux dont les noms sont publiquement dévoilés.

- Les « subventions » Trillium sont réparties entre 16 régions administratives en fonction de la population (7 $ par résident). Les propositions de subventions communautaires sont évaluées et recommandées par des « équipes d'examen » des régions administratives, dont les membres sont des bénévoles nommés pour chaque région. Les subventions à l'échelle de la province sont décidées par une équipe d'examen provinciale. Le nom des membres de toutes les équipes d'examen paraît sur le site Web de la fondation.

- Au Québec, le SACA s'est doté d'un comité aviseur qui représente 14 organismes sociaux non gouvernementaux et dont la coordination est assurée par six représentants du secteur. Le comité consulte un autre comité interministériel au sujet de la conception et de la prestation des activités du SACA. Les frais du comité consultatif sont assumés par le gouvernement provincial. Le nom des organismes représentés et les coordonnées du comité de coordination sont affichés sur le site Web du comité, où l'on trouve un lien vers le site du SACA.

Il faut également veiller à ce qu'il y ait une démarche coordonnée pour les initiatives et les organismes au niveau provincial et territorial.

Étant donné les activités des organismes provinciaux comme la Fondation Trillium de l'Ontario et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec, il faut veiller à ce qu'il y ait une démarche coordonnée entre le PPDS et d'autres initiatives et organismes au niveau provincial et territorial pour éviter les chevauchements et les doubles emplois.

Les mécanismes actuels de coordination du PPDS comprennent les éléments suivants :

- Pour ce qui est de la Direction du développement social, le directeur de programme assiste à des réunions régulières avec les directeurs des services de bien-être de l'enfance et les directeurs des services de garde à l'enfance et d'éducation de la petite enfance des provinces et des territoires; ils en profitent pour discuter des priorités de recherche, partager les résultats des projets et, en général, se tenir informés de leurs travaux respectifs. En outre, par l'entremise du groupe Politique stratégique de DRHC, la Direction du développement social consulte divers représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux aux fins de l'établissement des priorités du PPDS et pour faire rapport au sujet des projets d'intérêt mutuel; il s'agit notamment de représentants

des organismes suivants : le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la recherche et l'information; le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le développement de la petite enfance; ainsi que le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le savoir concernant le développement de la petite enfance;

- Pour ce qui est du BCPH, le directeur du programme participe à des réunions régulières avec ses homologues provinciaux et territoriaux, réunions au cours desquelles les participants se tiennent au courant de leurs travaux respectifs. Le BCPH tient également des consultations aux fins de l'établissement des priorités, notamment par l'entremise du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les prestations et services pour les personnes handicapées et lors de réunions avec les ministres du Développement social;

- Des représentants de la Direction du développement social et du BCPH assistent également à des conférences régionales et nationales ayant trait aux enjeux du bien-être social (développement de l'enfance, questions intéressant les personnes handicapées, groupes vulnérables), au cours desquelles ils ont l'occasion de rester en contact avec des représentants des autorités provinciales et territoriales et des organismes non gouvernementaux.

5.3.2 Le processus d'attribution des fonds est-il transparent et équitable?

L'évaluation a examiné le processus d'attribution des fonds dans deux perspectives :

- l'accès public et la capacité des demandeurs éventuels de se familiariser avec l'existence du programme et de lui présenter une demande;

- le traitement des demandes.

Le vérificateur général a déclaré que le processus d'attribution des fonds du PPDS soulevait des préoccupations. Au moment de l'évaluation, la Direction du développement social et le BCPH commençaient à faire l'essai de nouveaux mécanismes pour répondre à ces préoccupations; les évaluateurs se sont également penchés sur certains de ces nouveaux mécanismes.

Les mécanismes de diffusion de l'information sur le PPDS ne sont pas très efficaces lorsqu'il s'agit de toucher les demandeurs éventuels.

Les activités d'extension pour sensibiliser les organismes à l'existence du PPDS sont avant tout passives, comptant sur l'information du site Web de DRHC. Plusieurs personnes-ressources interrogées ont dit que l'accès à l'information relative au PPDS était limité pour les organismes qui ne connaissaient déjà pas bien le programme.

Deux organismes nationaux avaient été choisis aux fins des entrevues parce qu'ils auraient été admissibles aux fonds du PPDS, mais n'en recevaient pas. L'un d'entre eux n'avait jamais entendu parler du programme. Après avoir consulté le site Web du PPDS, le directeur exécutif de cet organisme a jugé l'information difficile à suivre. L'autre organisme national

qui aurait été admissible était au courant de l'existence du PPDS parce qu'il en avait reçu des fonds antérieurement. Cependant, l'organisme ne savait pas que le délai de présentation de propositions dans la catégorie « mobilisation communautaire » était passé. Il aurait été admissible, mais au moment où nous avons communiqué avec lui pour l'évaluation, il était trop tard.

Les partenaires du programme ne sont pas toujours au courant des possibilités de financement en vertu du PPDS.

Les personnes-ressources interrogées parmi les organismes bénéficiaires des fonds du programme se sont dites frustrées de la qualité et de la portée de l'information relative au programme. Certains participants éprouvaient également de la difficulté à faire les connexions entre diverses sections du site Web du PPDS. Un représentant d'un organisme national destiné aux personnes handicapées n'avait pas lui non plus été mis au courant du calendrier de présentation des propositions de mobilisation communautaire. Un autre représentant dont l'organisme avait déjà touché des fonds du BCPH n'avait pas reçu de lettre l'informant du nouveau calendrier de présentation des demandes proposé pour 2002-2003 (selon une note d'un breffage au SMA datée du 16 janvier 2002). Huit représentants des 15 organismes interrogés dans ce volet ont critiqué l'information fournie par le PPDS. Cette préoccupation a également été exprimée par cinq personnes-ressources du programme.

Dans le passé, les mécanismes de financement étaient informels.

Selon des descriptions fournies par la direction du PPDS, les mécanismes de financement utilisés au cours des premières années du PPDS étaient très informels. Les demandes étaient examinées dès qu'elles arrivaient. Toute demande était évaluée par un agent de projet, puis présentée par celui-ci au directeur du programme ou au directeur du programme et à d'autres agents. Les demandes étaient approuvées au fur et à mesure, de sorte qu'il n'y avait pas moyen de comparer toutes les demandes dans le but de déterminer si une proposition était plus susceptible qu'une autre de répondre aux objectifs du programme. Un même agent de projet pouvait conseiller un demandeur sur la façon de présenter sa demande puis participer au processus d'approbation des projets. Les demandes pouvaient être examinées par un comité d'agents de projet, auquel ne participait pas nécessairement la direction. Un gestionnaire a signalé qu'il n'avait jamais assisté à une réunion d'approbation du financement de projets individuels.

Les personnes-ressources interrogées ont signalé que par deux fois, des propositions de projet avaient été adressées à DRHC, puis réadressées au PPDS, avec une recommandation provenant du sommet. Dans un autre cas, le programme avait communiqué avec deux organismes pour leur demander de réaliser un projet jugé important pour l'Année internationale des volontaires.

Les auteurs de demande ont également éprouvé certains problèmes récents.

De nombreux organismes actuellement financés étaient satisfaits des anciens mécanismes, mais se sont dits insatisfaits de leurs expériences récentes. Six personnes-ressources ont mentionné des difficultés particulières qu'elles avaient eues au moment de présenter leurs demandes. Par exemple, deux organismes ont signalé que, après de longs délais, ils avaient été informés que leur demande avait été égarée.

Les évaluateurs n'ont trouvé aucune cause systémique unique de ces difficultés. Une partie des problèmes peut s'expliquer du fait que le programme manquait de fonds au moment où les demandes ont été reçues, ce problème étant lui-même lié à la pratique antérieure consistant à ne pas avoir de calendriers précis pour la présentation des demandes. Cependant, une autre partie des problèmes peut s'expliquer par le roulement élevé que les personnes-ressources interrogées ont signalé parmi les agents de projet.

Nouveaux mécanismes — Selon le consensus général, la tendance à adopter des mécanismes ouverts et réguliers pour l'acceptation des demandes répond au besoin de transparence, mais il est trop tôt pour dire si elle donnera de bons résultats.

Au moment de l'évaluation, le PPDS avait commencé à faire l'essai de nouveaux mécanismes pour la présentation des demandes selon un calendrier précis. La direction du programme semblait convaincue que compte tenu des nouveaux calendriers de présentation des demandes, des nouvelles grilles d'évaluation et des mécanismes prévus pour l'examen des propositions par des comités puis par la direction, les meilleures propositions seraient approuvées et les mécanismes de financement des projets seraient équitables et transparents.

Au moment de l'évaluation, les nouveaux mécanismes n'étaient pas en place depuis très longtemps. Certains organismes avaient fait l'expérience de l'étape de la présentation des demandes, mais non pas de l'ensemble du processus.

Le consensus général, parmi les personnes-ressources interrogées, est que la tendance à des mécanismes ouverts et réguliers pour la présentation des demandes répond à un besoin de transparence. Toutefois, trois personnes-ressources ont soulevé une question : pour certains organismes, la « flexibilité » et « l'ouverture à l'innovation » dont le PPDS a fait preuve dans l'approbation des projets demeurent des priorités. Ces organismes se demandent donc si les nouveaux mécanismes ne risquent pas de restreindre cette flexibilité en établissant les catégories de projets qui seraient financées. Des idées nouvelles et efficaces pour répondre aux objectifs du programme pourraient être inadmissibles ou être rejetées selon les nouveaux barèmes d'évaluation. Il faut que le programme tente de régler ces problèmes.

6. Reddition des comptes

Nous verrons dans ce chapitre la façon dont les bénéficiaires doivent rendre compte de l'utilisation des fonds que leur a versés le PPDS, de même que l'utilisation des subventions par rapport aux contributions comme mécanisme de financement. Cette dernière question, qui renvoie aux préoccupations soulevées par le vérificateur général, était considérée comme un élément particulièrement important de l'évaluation par la direction du PPDS.

6.1 Reddition des comptes de la part des bénéficiaires du financement

Les bénéficiaires de contributions de projet du gouvernement doivent rendre des comptes au sujet des résultats qu'ils obtiendront grâce à ces engagements de fonds. Les bénéficiaires de subventions, quant à eux, n'ont pas de compte à rendre au sujet d'éventuels produits livrables. Le bailleur de fonds a toutefois la responsabilité plus vaste de s'assurer de la bonne foi (et de la légitimité) de l'organisme qui recevra la subvention, et les bénéficiaires ont la responsabilité de représenter fidèlement tout élément sur lequel repose l'octroi de la subvention.

Après la vérification des subventions et contributions faite par le vérificateur général en 2000, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle Politique sur les paiements de transfert qui resserrait les attentes en matière de reddition des comptes de la part des ministères à l'égard des programmes de subventions et contributions. DRHC a donc pris diverses mesures touchant l'administration des programmes de subventions et contributions.

Pour le PPDS, les mesures systématiques visant à améliorer la reddition des comptes de la part des organismes promoteurs pour les contributions de projet se reflètent dans un nouveau manuel préliminaire des procédures rédigé à l'intention de la Direction du développement social qui prévoit des processus administratifs exhaustifs pour la reddition des comptes relatifs aux contributions de projet. Par exemple :

- Un écart de plus de 15 % par rapport aux mouvements de trésorerie prévus dans le cadre du projet pendant une période de référence (qui peut être aussi brève qu'un mois) peut déclencher un processus d'amendement contractuel qui repose sur une liste de vérification en 17 points;
- La vérification d'une demande de remboursement passe par une liste de 11 points;
- L'examen d'une entente nécessite quatre formulaires, qui comprennent 22 points de vérification, ainsi qu'un rapport de suivi des activités;
- Un dossier de projet suppose une liste de vérification en 19 points.

Les nouveaux mécanismes de reddition des comptes pour les projets représentent un lourd fardeau administratif pour les organismes bénéficiaires du financement.

Selon les personnes-ressources interviewées et les participants aux groupes de discussion, les nouveaux mécanismes administratifs de reddition des comptes sont appliqués scrupuleusement et représentent un lourd fardeau pour les organismes financés. Par exemple :

- Le représentant d'un organisme ayant des rapports de longue date avec divers programmes de DRHC (y compris le PPDS) a affirmé que le fardeau que représentent les rapports financiers exigés par DRHC n'est pas réaliste. Selon lui, son organisme avait dû affecter une personne à temps plein à cette charge de travail.
- Deux autres organismes ont dû modifier leurs systèmes comptables.
- Deux organismes ont été priés de rendre des comptes au sujet du temps-personne de travail imputé aux projets; l'un a adopté un système de contrôle du temps du personnel pour répondre à cette exigence.
- Deux autres ont affirmé que les nouvelles mesures étaient un facteur de contre-incitation qui les empêcherait de présenter de nouvelles demandes au programme.
- Un organisme a été prié de fournir une ventilation des frais de télécopie et de photocopie dans le cadre des contrats trimestriels avec les fournisseurs d'équipement.
- Cinq répondants ont affirmé que les changements poseraient des difficultés particulières aux petits organismes.

Les répondants ont également signalé des changements aux lignes directrices financières régissant les projets pendant la période de contrat :

- « Il n'y a eu aucun avertissement, aucune formation au sujet de leurs nouvelles lignes directrices en matière de vérification comptable. À la fin du projet, le vérificateur est arrivé et nous a dit que nous ne pouvions pas dépenser d'argent pour quelque chose qui avait pourtant été accepté lorsque la proposition avait été approuvée… c'est arrivé dans le cadre de deux projets. Nous avons eu une discussion avec le vérificateur, nous en sommes venus à des arrangements, puis, huit semaines plus tard, nous avons reçu une lettre nous disant que nous ne pouvions pas faire ceci ou cela. »
- « Les règles ont changé et dorénavant, pour recevoir les sommes qui avaient été retenues, il fallait prouver que nous avions reçu des contributions sous forme de services, de la part d'autres organisations, ce qui n'avait pas été prévu au départ. »[7]

[7] Dans ce cas en particulier, la contribution de projet était de 84 000 $ sur trois ans. Le promoteur avait conclu des partenariats avec de nombreux organismes au Canada. L'ajout de cette exigence a signifié que le rapport final n'a pas pu être achevé avant la fin de l'accord de contribution et la rédaction du rapport n'a pas été financée par le PPDS.

- Un représentant qui avait de l'expérience des relations avec le gouvernement a affirmé que les exigences en matière de rapports prévues au contrat avaient été changées à mi-chemin, ce qui avait causé des difficultés considérables à l'organisme.

Le consensus général était que les exigences en matière de suivi étaient trop lourdes :

- De petits organismes affiliés ayant des contrats de 12 000 $ devaient produire des rapports mensuels. « Ça nous oblige à y consacrer 12 heures de plus par semaine, mais au cours d'un mois, les choses ne changent pas à ce point là dans le cadre d'un projet. »
- « Tout repose sur les prévisions des mouvements de trésorerie, et tout écart constitue un problème, c'est très lourd. »
- « On devrait se concentrer sur les mesures qui réussissent ou qui échouent. »
- « DRHC se concentre sur les petits détails, plutôt que sur les résultats. »
- « Les exigences administratives vont bien au-delà de ce qui est sensé… Les organismes doivent y consacrer toute leur énergie. »
- « Franchement, si une exigence ne présente pas un bon rapport coût-efficacité pour nous, elle ne peut pas présenter un bon rapport coût-efficacité pour le PPDS… »

Une autre plainte concernait le caractère apparemment arbitraire de l'application des nouvelles exigences en matière de suivi financier. Deux organismes ont signalé que les événements associés à des projets avaient fait l'objet d'un examen intense. Dans un cas, une facture de restaurant de 78 $ pour 12 personnes a été remise en question; l'agent de projet voulait savoir qui étaient ces 12 personnes. Dans un second cas, il s'agissait d'une proposition visant un projet de trois ans qui prévoyait une rencontre nationale la troisième année. Même si la rencontre n'avait lieu que trois ans plus tard, l'organisme a été prié d'indiquer qui y assisterait, d'où ils viendraient, et dans quels hôtels ils séjourneraient.

Le fardeau des nouveaux mécanismes de reddition des comptes dans le cadre des projets peut être plus lourd pour les petits organismes.

Les pratiques actuelles du PPDS prévoient une certaine marge de manœuvre pour les petits organismes. Par exemple, conformément au nouveau manuel des procédures, le montant de la contribution est l'un des déterminants de la rigueur du suivi : « les ententes visant un montant peu élevé feront l'objet d'un suivi moins fréquent, puisqu'elles sont généralement moins complexes et de plus courte durée ». La ligne de démarcation entre les petits et les gros montants est de 50 000 $, selon l'information du site Web relativement à l'appel de projets de mobilisation communautaire pour 2002-2003. Cependant, les exigences prévues dans le manuel des procédures sont encore importantes pour les petits projets.

La version préliminaire du manuel fait allusion à un rapport de visite de suivi unique, le formulaire PPDS 1011, qui doit servir pour les projets à court terme nécessitant une seule visite de suivi, et rendre compte d'un examen très approfondi des finances du projet. Par exemple, le vérificateur doit retracer au moins cinq chèques dans les systèmes de tenue de livres du projet jusqu'aux documents originaux (factures, reçus, etc.) et jusqu'aux dossiers comptables.

Le formulaire ne comprend qu'une section relativement brève dans laquelle les agents de projet doivent énumérer les objectifs et les activités du projet et noter leur propre évaluation des progrès accomplis jusqu'à maintenant. Ainsi, la reddition des comptes met l'accent sur les aspects financiers du projet plutôt que sur ses résultats.

Trois organismes interviewés parmi ceux qui avaient reçu des contributions ont indiqué qu'ils étaient « de petite taille » et ont signalé que le fardeau représenté par les nouveaux mécanismes était une préoccupation. Deux organismes de plus grande taille se sont dits inquiets à l'idée que les nouvelles exigences puissent représenter un fardeau pour les petits organismes.

Les mesures de contrôle des mouvements de trésorerie dépassent les exigences du Conseil du Trésor pour les subventions.

Les directives du Conseil du Trésor prévoient que les subventions seront versées par étape, conformément aux besoins déclarés de trésorerie de l'organisme. Cette mesure a pour objet de gérer les mouvements de caisse du gouvernement (pour éviter que toutes les subventions soient versées au début de l'exercice financier). Comme il n'y a pas d'exigences particulières de reddition de comptes pour les subventions, les organismes n'ont pas besoin de prouver leurs besoins d'argent. Une déclaration unique du calendrier de versement de la subvention au cours de l'exercice financier suffit.

La direction du programme a signalé que les organismes étaient tenus de déclarer explicitement qu'ils avaient besoin de chaque paiement de la subvention au moment où il était versé. Même s'il ne s'agit là que d'un léger fardeau pour les organismes bien gérés, ce n'est quand même pas une exigence de la politique du Conseil du Trésor. Mais ce qui est plus préoccupant, c'est que le personnel de l'organisme bénéficiaire peut mal comprendre les exigences. Dans deux des cas examinés, le personnel de grands organismes était convaincu que les exigences relatives aux subventions étaient plus importantes qu'une simple demande brève. Dans l'un de ces deux cas, un membre du personnel pensait que la subvention octroyée à l'organisme était en fait une contribution.

Le PPDS a peut-être la marge de manœuvre nécessaire pour modifier certains des mécanismes de reddition des comptes récemment mis en place pour les projets, afin de réduire le fardeau administratif qu'ils représentent pour les bénéficiaires des subventions et des contributions.

Le vérificateur général a mis le ministère en garde de ne pas imposer de tracasseries administratives excessives pour donner suite à ses conclusions. S'adressant au Comité

parlementaire permanent, le vérificateur général a fait la déclaration suivante au sujet de son rapport :

> [TRADUCTION]
> J'espère que ce débat public donnera également lieu à un réexamen de la conception, du fonctionnement et de l'efficacité de ces programmes. Je veux souligner à quel point il est important, dans tout exercice de réingénierie ou de reconception de la sorte, d'examiner comment le risque est géré. *Il ne serait pas logique que les changements nécessaires se traduisent par un resserrement excessif du système et par des formalités administratives inutiles.* DRHC est chargé de mettre en œuvre un éventail complexe et varié de programmes. Il faudra en arriver à un équilibre pour répondre aux besoins des bénéficiaires, assurer des contrôles adéquats, évaluer le risque et produire des résultats pour les contribuables. Il se peut que le ministère soit allé trop loin dans une direction. Nous devons rétablir l'équilibre[8].

La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor est conçue pour mettre en balance les exigences en matière de reddition des comptes et une démarche administrative raisonnable. On y lit cette description de la diligence raisonnable :

- Diligence raisonnable (Due diligence) — attention raisonnable accordée à une question qui suffit à s'assurer que le financement offert contribuera à répondre aux objectifs prévus du transfert et satisfera à l'examen effectué par le public. Il s'agit notamment :
  - de connaître la raison d'être et l'objectif à atteindre;
  - de compter sur la compétence et la capacité de l'information, les ressources et les habiletés offertes;
  - de s'appuyer sur un engagement partagé sur les tâches à accomplir et une connaissance des pouvoirs, de l'imputabilité et des responsabilités respectifs;
  - d'assurer de façon constante le contrôle et l'apprentissage afin d'assurer la réévaluation et l'efficacité des mesures prises[9].

De plus, la politique offre les précisions suivantes :

> 8.3.2 … Les accords concernant une contribution doivent indiquer au moins une présentation comptable intérimaire et finale sur l'utilisation des fonds et les résultats atteints, *sauf dans le cas de petites contributions de courte durée, quand il faudrait alors présenter un compte rendu final (y compris la disposition sur l'établissement de rapports portant sur les objectifs de rendement).*

---

[8] Denis Desautels, vérificateur général du Canada, témoignant devant le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, le 23 mars 2000.

[9] *Politique sur les paiements de transfert*, Conseil du Trésor, juin 2000.

8.3.3 *... Lorsque des paiements anticipés sont accordés chaque mois et qu'il ne lui est pas pratique ou rentable d'en rendre compte chaque mois, le bénéficiaire peut en rendre compte tous les deux mois ou tous les trimestres, pourvu qu'on soit raisonnablement sûr que les fonds sont dépensés aux fins autorisées.*

8.3.4 Les ministères doivent déterminer la fréquence exigée des rapports comptables de la part des bénéficiaires afin de *minimiser les frais administratifs pour les ministères et le bénéficiaire* en tenant compte des facteurs de risques appropriés, de la possibilité de faillite, de réaffectation des fonds à d'autres fins par le bénéficiaire, et de *l'expérience précédente du ministère avec le bénéficiaire*[10].

Comme on le voit au paragraphe 8.3.4, même si le ministère doit tenir compte de son expérience antérieure avec le bénéficiaire, cela ne veut pas nécessairement dire que s'il n'a aucune expérience avec un bénéficiaire donné, il faut traiter le cas comme un scénario de la pire éventualité. Lorsqu'il s'agit de petites dépenses, il pourrait être d'un bon rapport coût-efficacité d'accorder le bénéfice du doute aux organismes dont la *bonne foi* a été confirmée, et qui n'ont pas d'antécédents préalables de défaut.

De plus, le *Guide d'amélioration des pratiques de financement* du Bureau du projet du secteur bénévole du SCT souligne l'importance que le gouvernement respecte les « réalités [et valeurs] du secteur bénévole »[11], en précisant que l'objectif du gouvernement devrait être le suivant :

> ... une approche « fondée sur le risque » reposant sur des principes modernes de gestion financière sera utilisée pour évaluer et surveiller les initiatives, et tiendra compte du degré de financement, ainsi que de la taille et de la nature de l'organisation[12].

6.2 Mécanismes de financement : subventions ou contributions

Les subventions constituent une composante importante du PPDS et en 2000-2001, elles représentaient 40 % des dépenses du programme. L'utilisation relative des subventions par rapport aux contributions dans le cadre du PPDS est un problème qui a été relevé par le vérificateur général lorsqu'il a effectué sa vérification de 2000. Il a en effet constaté qu'il y avait peu de directives pour les agents de projet au sujet de questions importantes comme de savoir quand recourir aux subventions ou aux contributions comme instruments de financement[13].

---

[10] Ibid.

[11] Secrétariat du Conseil du Trésor — Bureau du projet du secteur bénévole. *Guide d'amélioration des pratiques de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole.*

[12] Ibid.

[13] Paragraphes 11.282 à 11.288 du Rapport du Bureau du vérificateur général, septembre 2000.

La question des subventions au soutien organisationnel est l'un des facteurs qui a donné lieu à la création du PPDS.

Lorsque, en 1993, le gouvernement a annoncé son intention de mettre fin au financement de base des organismes sociaux sans but lucratif d'envergure nationale, plusieurs organismes s'intéressant aux personnes handicapées et au bien-être social qui avaient reçu ce genre de financement de base par l'entremise des SNBS et du PPPH ont entrepris de sensibiliser le gouvernement et le public à l'importance des contributions qu'ils apportaient à la société canadienne. Le gouvernement a mis sur pied le Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées, connu sous le nom de Groupe de travail Scott, qui a recommandé un « financement de base assuré ». La recommandation a donné lieu ultimement au rétablissement des subventions qui, à leur tour, ont été regroupées sous l'égide du PPDS.

Plus récemment, en 2001, le Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines a invité le gouvernement à « considérer l'opportunité de fournir des fonds pour couvrir les frais essentiels d'exploitation des organismes nationaux pour les personnes handicapées »[14].

Les représentants des organismes bénéficiaires de subventions préféreraient que le PPDS continue à dispenser des subventions pour répondre à ses objectifs de mise en valeur des capacités.

On a demandé aux représentants de cinq organismes bénéficiaires de subventions si leur organisme était susceptible d'accepter des contributions pluriannuelles pour la mise en valeur des capacités en remplacement des subventions au soutien organisationnel. Leurs réponses ont été principalement négatives. Trois ont répondu « non », un était disposé à envisager la question et le cinquième a répondu par l'affirmative uniquement après un long exposé des conditions auxquelles une telle substitution serait acceptable.

Les répondants ont fait remarquer que les contributions de projet pour la mise en valeur des capacités (par rapport aux subventions) soulevaient des préoccupations en matière de viabilité. Lorsqu'un organisme a réussi à accroître sa capacité organisationnelle (p. ex., en ouvrant un site Web interactif ou en produisant un répertoire à l'intention des personnes handicapées), il n'aura peut-être pas les ressources nécessaires pour préserver cette nouvelle capacité de façon efficace.

Les répondants sont également en faveur des subventions parce que ces dernières représentent une source de financement plus fiable et plus souple que les contributions de projet. Ils ont parlé de la difficulté de planifier en prévision des changements et de mettre en œuvre des changements à court terme, et de l'incertitude du financement de suivi lorsque les projets sont prêts à aborder une nouvelle phase. Parmi les 15 entrevues de référence, cinq répondants ont parlé spontanément de ce genre de préoccupation. Un directeur exécutif a décrit un projet de deux ans actuellement en cours qui, selon les estimations, nécessitera des travaux de suivi pendant deux autres années, en disant que

[14] « Une vision commune », Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, le 12 juin 2001, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/HUMA/Studies/Reports/report4-huma/page9-f.htm.

« ce n'était pas suffisant, ce n'était pas un bon investissement... actuellement, nous investissons à la pièce ». Un autre a expliqué qu'il avait passé les jours précédents à « tâcher de faire correspondre des activités à une proposition de projet... une tâche assez compliquée ».

Même si les répondants sont en faveur des subventions comme mécanisme de financement, cela ne signifie pas qu'ils n'apprécient pas les contributions de projet. Les personnes-ressources interrogées voyaient d'un bon œil les résultats des projets efficaces, et un directeur exécutif a signalé que le travail accompli dans le cadre de divers projets avait exercé au sein de son organisme une influence plus positive que ne l'aurait probablement fait une subvention.

La question des subventions et des mécanismes de financement revient sur le tapis dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole.

La question de l'utilisation que fait le PPDS des subventions au soutien organisationnel s'inscrit dans un débat plus vaste au sein du gouvernement fédéral dans son ensemble, débat qui a actuellement lieu au niveau interministériel dans le cadre de l'*Initiative sur le secteur bénévole*, qui est un programme interministériel doté d'un budget de 94,6 millions de dollars sur cinq ans. L'initiative s'adresse à la fois aux organismes traitant des questions qui intéressent les personnes handicapées et à d'autres organismes du secteur bénévole.

Au cœur de ce débat plus vaste, on retrouve la façon dont il faut envisager les subventions dans un environnement où l'accent est mis sur les résultats, où il n'est plus de mise que le gouvernement donne carte blanche aux organismes lorsqu'il finance leurs frais de base; par ailleurs, les organismes sociaux sans but lucratif ne sont peut-être pas en mesure d'aller chercher des fonds suffisants pour répondre aux attentes du gouvernement en matière de partenariat pour l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes. Cet enjeu central revêt une importance particulière pour le PPDS, parce que les subventions peuvent servir à financer des coûts organisationnels de base que ne pourraient pas couvrir les contributions de projet (les contributions de projet, par définition, ne visent que les coûts supplémentaires attribuables à un projet). En outre, les études de cas et les entrevues des personnes-ressources révèlent que les subventions ont pour effet de soutenir les organismes bénéficiaires et de renforcer leurs capacités d'organiser leurs activités, de recueillir des fonds, de participer à des groupes de travail et à des comités gouvernementaux, et d'améliorer la situation de leurs clientèles cibles.

Une solution de rechange consisterait peut-être à exiger des résultats « après coup » en contrepartie des subventions.

L'Initiative sur le secteur bénévole prévoyait notamment l'engagement d'entreprendre une étude sur le financement des pratiques et politiques, par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)[15]. Le Bureau du projet du secteur bénévole du Conseil du Trésor a récemment publié un « Guide d'amélioration des pratiques de financement »[16] qui souligne l'importance du soutien du gouvernement pour la stabilité organisationnelle de ses partenaires du secteur bénévole :

> Les organisations communautaires doivent être en mesure de subvenir à leurs besoins, au fil du temps, si elles veulent exercer leurs activités à long terme. Elles doivent aussi pouvoir toujours maintenir leur capacité, si elles veulent continuer de bien servir leurs clientèles et leurs collectivités[17].

Même si aucune conclusion n'a encore été tirée au sujet des changements ou des clarifications à apporter à la politique de financement du Conseil du Trésor, le *Guide d'amélioration des pratiques de financement* du Bureau du projet du secteur bénévole offre certains principes et suggestions de premier plan :

- Le gouvernement doit s'attendre à assumer une part équitable du coût des services rendus, y compris des partenariats pour l'élaboration des politiques et la prestation des services.
- Les investissements dans la capacité du secteur bénévole ont un rendement, qui peut se mesurer en fonction des résultats, plutôt que des dépenses.

Une démarche utile, inspirée des principes exposés dans ce guide, pourrait être d'envisager d'exiger des résultats *« après coup »* en contrepartie des subventions, et de prévoir des périodes de référence plus longues pour les examens (pour préserver les avantages de la continuité et de la flexibilité).

---

[15] Réponse du gouvernement du Canada au rapport « À l'image de l'interdépendance », 6e rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, novembre 1999, http://www.hrdc-drhc.gc.ca/dept/general/responsex.shtml.

[16] *Guide d'amélioration des pratiques de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du projet du secteur bénévole, le 31 janvier 2002. Ce « guide » n'est pas actuellement une politique du Conseil du Trésor, mais il a été produit par une équipe du Conseil du Trésor et le gouvernement pourra s'en inspirer pour donner suite à son engagement d'élaborer un « code des pratiques de financement » pour ses partenariats avec le secteur bénévole.

[17] *Guide d'amélioration des pratiques de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*

7. Pertinence continue et rapport coût-efficacité

Dans ce chapitre, nous nous demandons si le PPDS est toujours pertinent par rapport aux objectifs de DRHC et du gouvernement en général et nous examinons son rapport coût-efficacité.

7.1 Pertinence continue du PPDS

Le PPDS continue d'être pertinent par rapport à la mission de DRHC.

La mission du DRHC est avant tout de « *... permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité* », ce qui est conforme à l'objectif global du PPDS, qui consiste à accroître la participation et l'inclusion des membres des populations à risque. De plus, la portée du PPDS va au-delà du milieu de travail pour viser la participation plus vaste (« la citoyenneté à part entière ») à la collectivité.

DRHC accorde beaucoup d'importance aux partenariats, et le PPDS a un rôle stratégique à jouer en ce sens.

DRHC accorde beaucoup d'importance aux partenariats pour la mise en œuvre de ses programmes, et un grand nombre d'entre eux comptent sur des partenaires du secteur des organismes sociaux sans but lucratif. Cette importance qui est accordée aux partenariats se fonde sur l'énoncé de mission du ministère et est confirmée par de fréquents énoncés dans ses plans et priorités courants :

> « ... Nous créerons des partenariats avec les provinces et les territoires, les entreprises, les syndicats, *les organismes bénévoles et les groupes communautaires*, afin que les Canadiennes et les Canadiens bénéficient de bons services... » (Mission de DRHC)

> « *Nous adopterons une approche intégrée du développement de la personne* dans nos démarches pour aider les Canadiennes et les Canadiens, souvent au moment où ils sont vulnérables. Pour ce faire, nous concevrons et mettrons en œuvre des programmes et des services — *habituellement en partenariat avec d'autres...* » (Mission de DRHC)

« ... le besoin de créer des partenariats avec le secteur bénévole, les peuples autochtones, le monde des affaires et les collectivités locales est au cœur du travail que DRHC accomplit pour aider les Canadiens à participer pleinement au marché du travail et à leur communauté. »[18]

Le rôle du PPDS lorsqu'il s'agit de financer des organismes et des projets (particulièrement des projets de mise en valeur des capacités) dans le secteur social sans but lucratif revêt une importance particulière pour la démarche de DRHC en matière de partenariats. Les organismes bénévoles dont la clientèle se compose de Canadiens et de Canadiennes qui peuvent être vulnérables sont peu susceptibles de disposer des ressources financières nécessaires pour être des partenaires efficaces du ministère. Le PPDS semble jouer un rôle unique en son genre en s'intéressant à la viabilité à long terme et à la capacité des organismes bénévoles partenaires lorsqu'il s'agit de remplir le rôle qu'on attend d'eux en matière de partenariat. Cela renvoie également à la question plus vaste de la relation du gouvernement fédéral avec le secteur bénévole, qui fait l'objet de discussions dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole.

L'objet global du PPDS, qui consiste à renforcer la participation sociale et l'inclusion des populations vulnérables, correspond également à la Stratégie du gouvernement en matière de compétences.

Un engagement en faveur des compétences et de l'apprentissage est à la base même de la Stratégie d'innovation du Canada, qui a été lancée en février 2002. Donner aux enfants et aux jeunes le meilleur départ possible dans la vie et encourager la participation des personnes qui font face à des obstacles au moment de s'intégrer au marché du travail, voilà deux objectifs qui comptent parmi les buts importants que le gouvernement s'est donné dans son appel à la concertation pour que le Canada demeure économiquement dynamique et socialement fort.

Le PPDS est l'un des outils qui permet au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses engagements en vertu de l'Entente cadre sur l'union sociale.

Il est question dans l'article 5 de l'Entente cadre sur l'union sociale d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser afin d'améliorer les programmes sociaux destinés aux Canadiennes et aux Canadiens, et les transferts aux organismes y sont expressément mentionnés : « *une autre façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser consiste à effectuer des transferts aux personnes et aux organisations pour promouvoir l'égalité des chances, la mobilité et les autres objectifs pancanadiens* ».

Les subventions et contributions que le PPDS verse aux organismes sociaux sans but lucratif sont conformes aux mécanismes convenus par lesquels le gouvernement fédéral peut exploiter son pouvoir de dépenser afin de promouvoir des objectifs pancanadiens. On peut également considérer que le PPDS concrétise la présence fédérale dans le domaine de la recherche appliquée et de l'élaboration de modèles et de pratiques

[18] Rapport sur les plans et les priorités 2002-2003, page ii.

exemplaires. Si ces recherches et ces activités de développement sont réalisées et partagées à l'échelle nationale, plutôt que d'être entreprises séparément dans 13 provinces et territoires, cela représente des économies d'échelle nettes.

Il faut continuellement prendre garde aux chevauchements et aux doubles emplois par rapport aux initiatives et aux agences provinciales dont le mandat est semblable à celui du PPDS.

Même si l'évaluation ne s'est pas concentrée sur les programmes provinciaux dont le mandat est semblable à celui du PPDS, on peut, dans une certaine mesure, répondre à la question de savoir si le PPDS fait double emploi par rapport aux activités des provinces en se penchant sur deux initiatives provinciales dont l'évaluation a constaté qu'elles étaient semblables au PPDS, soient, au Québec, le SACA, et en Ontario, la Fondation Trillium :

- **Mise en valeur des capacités :** Le volet de mise en valeur des capacités du PPDS vise les organismes nationaux (p. ex., subventions); les initiatives de réorganisation à l'échelle nationale (p. ex., une contribution versée pour la réalisation d'une étude de cas au sujet de la réorganisation du Conseil canadien des aveugles, qui est un organisme provincial, pour en faire un organisme régional); ou la mise en valeur de capacités partagées du secteur social sans but lucratif à l'échelle nationale (p. ex., contribution en vue d'une étude de cas concernant la Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales du Conseil canadien de développement social).

  Le SACA et la Fondation Trillium remplissent des fonctions comparables au niveau provincial. Le SACA finance des activités correspondant à la mission globale des organismes communautaires (démarche axée sur les subventions), en plus d'apporter des contributions aux projets de ces organismes. Les personnes-ressources que nous avons interrogées au sujet du SACA estimaient que pratiquement tout le financement du programme concernait le développement social. Les objectifs de la Fondation Trillium comportent la mise en valeur du bénévolat et l'accroissement de l'efficacité des organismes. Environ la moitié des dépenses de la fondation est consacrée aux services à la personne et aux services sociaux.

  Même si le PPDS se concentre sur des projets d'envergure nationale et des organismes de niveau national et si les programmes provinciaux ont tendance à se concentrer plutôt sur le niveau infra-provincial, tous s'intéressent à la mise en valeur des capacités.

- **Recherche appliquée et développement :** Cette activité est un élément important du mandat du PPDS, mais ni la Fondation Trillium, ni le SACA ne s'y intéressent directement. Cependant, les objectifs des deux organismes leur permettent de financer des organisations qui veulent explorer de nouveaux modes de prestation des services. Par exemple, le SACA finance des activités visant une meilleure compréhension de l'action communautaire. Bien que le mandat du PPDS se concentre davantage sur la recherche appliquée à l'appui de l'innovation et que les demandes de financement dans cette catégorie soient examinées en fonction de leur importance nationale, le

PPDS, le SACA et la Fondation Trillium peuvent tous les trois financer des activités visant à explorer de nouveaux modes de prestation des services.

Même ce bref examen de deux initiatives provinciales montre qu'il faut se prémunir contre les chevauchements et les doubles emplois. Les mesures de garantie qui existent actuellement dans ce domaine comprennent les suivantes :

- Le PPDS ne finance pas d'organismes provinciaux ou régionaux, et ne finance que les organismes pancanadiens qui regroupent des organisations régionales. Ainsi, le programme évite les chevauchements et les doubles emplois, parce que les organismes provinciaux ou locaux ne sont pas susceptibles de participer à des activités pancanadiennes à titre individuel;

- Les directeurs et des représentants de la Direction du développement social et du BCPH ont mis sur pied un certain nombre de liens ou de mécanismes de consultation au sujet des priorités et du partage des résultats des recherches avec leurs homologues provinciaux ou territoriaux (comme on l'a vu dans la section 5.3.1).

On trouvera un complément d'information sur la Fondation Trillium de l'Ontario et le SACA à l'annexe A.

Les rôles stratégiques que le PPDS est appelé à jouer ne correspondent pas à son profil bas.

Les rôles stratégiques du PPDS ne semblent pas correspondre au profil bas qui a été le sien à DRHC ces dernières années. Par exemple, le budget des contributions de projet n'a pas été mentionné dans les *Plans et priorités* du ministère ces dernières années.

7.2 Rapport coût-efficacité du PPDS

Comme on l'a vu dans le chapitre 3, l'évaluation n'avait pas pour tâche d'examiner le rapport coût-efficacité du programme, au-delà de l'efficacité relative des activités financées (dont il a été question au chapitre 5). Même si nous proposons ici un certain nombre d'améliorations à la conception et à la prestation du programme, il nous a été impossible de faire une analyse quantitative du rapport coût-efficacité, car les extrants des divers projets sont très diversifiés et le programme passe par l'entremise d'intermédiaires.

On a demandé aux personnes-ressources interrogées de suggérer des moyens d'améliorer les choses. La plupart des réponses ont porté sur la conception et la prestation du programme, et elles ont été signalées dans les chapitres précédents.

L'ouverture d'une page Web des partenariats pourrait contribuer à élargir et à renforcer les partenariats du PPDS.

Une page Web des partenariats est une autre amélioration éventuelle de l'efficacité qui est ressortie des entrevues auprès des personnes ressources et de la comparaison du PPDS avec les programmes provinciaux. L'accès à l'information relative au PPDS pourrait être amélioré et les partenariats du programme pourraient plus facilement être élargis et renforcés grâce à un site Web qui offrirait l'information suivante :

- un organigramme à jour du personnel du programme;
- des renseignements sur les subventions et les contributions que le PPDS a récemment versées;
- une description du rôle des groupes de référence et une liste de leurs membres actuels;
- un catalogue des rapports de projet et des innovations en matière de soutien organisationnel;
- les coordonnées à jour des organismes qui ont reçu des fonds du PPDS[19].

On pourrait trouver d'autres idées à envisager en matière de communication en consultant les sites Web de programmes provinciaux semblables au PPDS.

[19] Le SACA du Québec et la Fondation Trillium de l'Ontario ont des sites Web offrant de l'information de cette nature.

Annexe A : Programmes provinciaux comparables

Les évaluateurs ont notamment interviewé des représentants de deux programmes provinciaux dont le mandat est comparable à celui du PPDS. Il s'agit de la Fondation Trillium de l'Ontario et du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec, qui font tous deux participer des groupes non gouvernementaux publiquement identifiés à la conception et à la prestation de leurs programmes. On trouvera dans la présente annexe un complément d'information sur les deux programmes, recueilli lors des entrevues et au moyen d'un examen de certains documents les concernant.

Fondation Trillium de l'Ontario

Antécédents et situation actuelle

La Fondation Trillium de l'Ontario, qui relève du ministère ontarien du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, offre du soutien et des orientations stratégiques. Jusqu'en 1998, la fondation disposait d'un budget de 17 millions de dollars et ne finançait que des services sociaux. En 1999, son budget annuel a été porté à 100 millions de dollars, somme provenant des casinos de bienfaisance. Dans le cadre de chaque entente de financement, il est stipulé que la fondation doit être reconnue comme une source de financement. Si une activité est déjà financée par le gouvernement, Trillium ne la finance pas en parallèle ou ne finance pas d'améliorations.

La direction de la fondation estime que le financement « des services à la personne et services sociaux » correspondent tout à fait au mandat du ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs. Par exemple, il y a un lien entre l'énoncé de politique du gouvernement, « La Promesse de l'Ontario », et le financement des programmes destinés à l'enfance et à la jeunesse dans le cadre de la Fondation Trillium.

Objectifs

La fondation a actuellement huit objectifs de programme, mais le directeur des subventions estime qu'elle « examinera probablement des moyens de se concentrer davantage » :

1. Créer des possibilités de développement économique	5. Favoriser l'harmonie et la sécurité dans la communauté
2. Contribuer à la vitalité communautaire	6. Trouver des solutions communautaires
3. Améliorer l'accessibilité	7. Rentabiliser les installations ou les terrains communautaires
4. Stimuler le bénévolat	8. Accroître l'efficacité des organismes

Financement

Les fonds consentis par la fondation visent quatre domaines :

- les arts et culture (10 - 20 %);
- l'environnement (5 - 15 %);
- les sports et les loisirs (10 - 20 %);
- les services à la personne et les services sociaux (45 - 55 %).

Le financement consenti par la fondation relève de trois catégories :

1) les projets (35 - 45 %);
2) les immobilisations (15 - 25 %);
3) les opérations (maximum de 5 ans, 35 - 45 %).

En 1999-2000,

- 80,5 millions de dollars ont été engagés au titre de subventions communautaires (64,5 millions de dollars) et de subventions à l'échelle de la province (16 millions de dollars);
- 7,6 millions de dollars ont été consacrés à l'administration;
- 9,6 millions de dollars ont été reportés pour être engagés au cours de l'exercice 2000-2001.

Selon le rapport annuel, les frais d'administration pourraient augmenter à 10 millions de dollars en 2000-2001.

En 1999-2000, Trillium a reçu 3 200 demandes. Au total, 1 396 subventions ont été approuvées et 535 demandes ont été reportées à l'exercice suivant. Il y a 100 employés chargés d'administrer le programme.

Nouvelles orientations

Afin d'alimenter régulièrement le système des rapports du programme, les bénéficiaires du financement sont priés de fournir des rapports dans divers domaines dont :

- l'effet d'entraînement;
- la portée;
- les matériaux produits ou les événements organisés;
- les médias;

- la diffusion;
- les bénévoles;
- la formation;
- les répercussions sur l'organisme.

Mécanisme de financement

Les critères de financement sont exposés dans les lignes directrices à l'intention des demandeurs. Ceux-ci doivent fournir trois références. Les agents de programme examinent les demandes avec le gestionnaire du programme et chaque demande est confiée à une équipe d'évaluation composée de bénévoles locaux (il y a 16 équipes en tout). La personne qui fait office d'« évaluateur principal » (et qui est également bénévole) présente les demandes au comité, qui, à son tour, fait des recommandations au conseil d'administration provincial.

Suivi

Une « lettre d'entente » qui fait office de contrat expose le montant du financement et les produits attendus. Le nombre de rapports qui doit être fourni dépend de la nature des produits à livrer et de la durée du contrat. Certains contrats nécessiteront seulement un rapport final; les contrats pluriannuels pourront nécessiter des rapports plus fréquents, par exemple aux six mois, et le contrat peut stipuler que des rapports particuliers doivent être fournis sur des produits livrables particuliers. Des états financiers vérifiés ne sont exigés que si le financement est supérieur à 100 000 $.

Dans les rapports visant les contrats pluriannuels, les organismes doivent faire état des écarts entre les dépenses prévues au budget et les dépenses réelles seulement si ces écarts dépassent 1 000 $ pendant la période de référence. Ils sont également priés de signaler les changements prévus au budget pour la période de référence suivante.

Diffusion

Selon la direction de la fondation, la diffusion des résultats n'est pas une exigence courante des contrats de financement, mais « on pourrait s'y attendre » dans certains contrats.

Réalisation des objectifs du programme

Une évaluation a été faite sur un échantillon aléatoire de 506 clients de la fondation en vue de déterminer les répercussions des subventions (et du rejet des demandes de financement).

Information accessible sur le site Web Trillium

Au 19 mars 2002, le site Web offrait de l'information sur plus de 80 subventions approuvées depuis le 1er février 2002. Le dernier rapport annuel figurant sur le site est celui de 1999-2000. On y trouve une information complète sur les subventions pour cette année-là. Chaque année, 20 % des subventions sont consacrées à des activités à l'échelle de la province. Pour être admissible à ce genre de subvention, la demande doit prévoir des activités dans au moins trois des 16 régions admissibles de l'Ontario.

- Les subventions communautaires peuvent aller jusqu'à 75 000 $ par année pendant un maximum de cinq ans.
- Les subventions à l'échelle de la province peuvent aller jusqu'à 250 000 $ par année pendant un maximum de cinq ans.
- Les subventions d'immobilisations, dans la catégorie communautaire ou dans la catégorie provinciale, sont d'au plus 75 000 $.
- Chaque subvention pluriannuelle est imputée en entier au budget de l'année au cours de laquelle elle est accordée la première fois.

Les demandeurs apprennent sur le site Web que l'examen d'une demande de subvention de 25 000 $ ou moins peut prendre jusqu'à trois mois, et d'une demande de plus de 25 000 $, jusqu'à six mois.

Au cours de chaque année, environ 90 millions de dollars sont distribués (les frais d'administration représentent approximativement 10 % du budget, comme dans le cas du SACA), dont au moins 45 % pour les services à la personne et services sociaux (environ 40,5 millions de dollars); et de ce dernier montant, au moins 35 % vont au financement opérationnel (environ 14,2 millions de dollars).

Même si les subventions peuvent être consenties pour une période de cinq ans, les engagements pluriannuels suivants, signalés dans le rapport annuel de 1999-2000, montrent que, du moins pour cet exercice-là, les subventions étaient peu nombreuses à dépasser quatre ans. Le montant total des subventions payables à divers organismes pour l'exercice se terminant le 13 mars était ventilé comme suit :

Année	Subventions
2001	37 511 413 $
2002	15 959 600 $
2003	5 740 300 $
2004	1 240 400 $
2005	148 700 $
Total	60 600 413 $

Selon le site Web, les subventions pluriannuelles nécessitent au moins un rapport d'étape chaque année, tandis que les subventions visant une période d'un an ou moins peuvent nécessiter seulement un rapport final (trois mois après l'achèvement du projet). On trouve sur le site Web un document de 10 pages intitulé « Formulaires de préparation du rapport

pour les subventions pluriannuelles » (octobre 2001) que les organismes peuvent remplir en cochant principalement des listes de vérification.

Des tableaux financiers sont prévus pour chaque période de référence. Chaque tableau vise les dépenses de trois ans dans cinq grandes catégories : les salaires et les avantages sociaux, les services, l'administration, les immobilisations et divers. Les organismes sont également invités à communiquer avec le gestionnaire de programme s'il y a des écarts de plus de 1 000 $ au cours d'une période de référence. On trouve également sur le site Web un lien vers un guide pour la préparation des rapports ainsi que la liste des membres actuels des équipes d'évaluation dans chaque région administrative. L'information est très exhaustive et facile à lire et à comprendre.

Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du Québec

Antécédents et situation actuelle

Le SACA a été créé en 1995. Son financement représente 5 % des recettes des casinos du Québec; 1 % des recettes des casinos va, par ailleurs, à l'aide internationale, qui est également gérée par le SACA pour le compte du ministère des Relations internationales. En avril 2002, le SACA a apporté des changements importants à sa politique.

Pendant ses sept premières années d'existence, le SACA comptait trois volets :

1. Le financement de la « défense collective des droits », jusqu'à 50 000 $ pour les regroupements d'organismes et jusqu'à 36 000 $ pour les organismes indépendants. Ces fonds ne sont pas renouvelables.

2. Le financement des services prioritaires, jusqu'à 48 000 $ pour les regroupements d'organismes et jusqu'à 24 000 $ pour les organismes indépendants.

3. Financement de projets de développement pour favoriser l'action communautaire autonome et de projets ponctuels comme des colloques, des évaluations, des analyses, etc. Les projets individuels peuvent recevoir jusqu'à 25 000 $ et les projets conjoints, jusqu'à 50 000 $ (jusqu'à un maximum de trois ans).

Certaines restrictions s'appliquent :

- le financement ne peut avoir pour objet que de redistribuer le revenu, de combler les déficits organisationnels ou d'acheter du mobilier;

- les organismes ne peuvent avoir d'affiliation politique, religieuse ou syndicale.

Objectifs

Le SACA compte quatre objectifs :

- faciliter l'accès des organismes aux ressources gouvernementales;
- émettre des avis sur le soutien gouvernemental aux organismes communautaires;
- administrer des fonds en faveur de l'action communautaire autonome;
- assurer une meilleure connaissance de l'action communautaire.

Financement

Le SACA dispose d'un budget d'environ 17 millions de dollars par année, dont 10 % pour l'administration. Tous les fonds sont consacrés au développement social.

Nouvelles orientations

À partir d'avril 2002, les changements suivants ont été apportés aux volets de financement :

1. Le financement consenti pour la défense collective des droits est dorénavant de trois ans. Le SACA administre le financement pour les ministères, qui parrainent les projets, pour faire en sorte qu'il y ait compatibilité avec la politique gouvernementale. Il s'agit de la séparation du financement et de la représentation afin d'éviter des relations conflictuelles.

2. Le financement des « services prioritaires » prendra fin (au fur et à mesure que les organismes sont rattachés à leurs ministères respectifs) et le SACA sera responsable des organismes ne relevant d'aucun ministère.

3. Le financement de l'action communautaire autonome se poursuivra, mais il encouragera l'acquisition de savoir-faire plutôt que le « financement de base ». Les plafonds de financement seront abolis.

4. Un nouveau volet de financement est prévu pour l'achat et la rénovation de locaux qui abritent les organismes communautaires. Jusqu'à 50 % des coûts peuvent être financés.

La direction du SACA estime que jusqu'à maintenant, le financement s'est concentré sur le « financement de base » des organismes (sauf en ce qui concerne le financement d'initiatives ponctuelles comme les colloques, les évaluations, les analyses). Le Secrétariat s'attachera dorénavant à financer « la mission globale » des organismes, ce qui pourrait donner lieu à des budgets plus vastes pour ceux-ci.

Selon cette nouvelle démarche, le financement peut relever de trois catégories :

1. le financement de la mission globale d'un organisme (moins de restrictions sur la façon dont les fonds peuvent être utilisés);
2. des projets ponctuels et des activités non récurrentes;
3. des projets concernant les locaux.

Selon la direction du SACA, il y a eu des discussions avec DRHC pour veiller à ce que les projets soient complémentaires, et non concurrentiels.

Mécanismes de financement

Les demandes sont adressées au SACA, qui les analyse et les évalue puis les envoie au ministère compétent, pour approbation. Parallèlement au SACA, mais sans lien de dépendance, il existe un comité consultatif de l'action communautaire représentant 4 000 organismes communautaires, qui est chargé de discuter des critères et des principales orientations. Le comité est également un mécanisme de révision. Par ailleurs, le SACA travaille actuellement à la mise sur pied d'un mécanisme d'appel qui passera par le comité consultatif.

Suivi

Les demandes doivent être accompagnées des rapports financiers de l'organisme, des prévisions budgétaires, etc. Le financement fait l'objet d'un contrat de cinq ou six pages. Il y a différentes clauses selon le genre de financement. Les contrats de financement du volet 3 [de l'ancien] programme (événements ou entreprises ponctuels et projets d'action communautaire) exigeaient un rapport d'étape un mois avant la fin du contrat.

Un important facteur entre en jeu dans le financement du SACA : étant donné le solide esprit d'autonomie qui les habite, les organismes communautaires du Québec ne désirent pas que le gouvernement leur dicte leur conduite. Les organismes sont considérés comme un modèle de rechange à la prestation des services. Les activités font l'objet de rapports et la transparence est de mise. Lorsque le financement sert à des services prioritaires, ce sont les ministères compétents qui en vérifient les résultats.

Par ailleurs, il est possible qu'un organisme obtienne de l'aide pour entreprendre une évaluation qui servira à ses propres fins. Le SACA offre des fonds et de l'aide pour la réalisation d'évaluations efficaces, mais les organismes sont libres de les accepter ou non.

Diffusion

Il n'existe pas actuellement de disposition spéciale concernant la diffusion de l'information recueillie dans le cadre des projets, mais au cours de l'année qui vient, certains éléments de diffusion seront reliés au paiement final consenti au projet. On peut obtenir les rapports des projets auprès du SACA, et ils sont également distribués par l'entremise des réseaux des organismes compétents.

Réalisation des objectifs du programme

Après examen interne, de nouvelles politiques ont été élaborées et mises en œuvre pour le SACA. Dans trois ans, une « table de consultation » aura lieu à laquelle participeront une dizaine d'experts du développement social.

Information accessible sur le site Web du SACA

Le programme SACA relève de la ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les résultats du financement sont accessibles par l'entremise du site Web et de portails régionaux. Le nouveau site présente une liste simple des exigences que doivent respecter les demandes et décrit le processus d'approbation. On y trouve également des liens vers deux coalitions d'organismes sans but lucratif du Québec, qui sont consultés au sujet de la politique gouvernementale :

- le Comité aviseur de l'action communautaire autonome;
- Tables des regroupements provinciaux des organismes communautaires et bénévoles.

Le Comité aviseur, qui compte 20 membres, se réunit avec un comité interministériel concernant le SACA. À la fin de mars, il a émis un communiqué critiquant le gouvernement pour avoir établi de nouveaux volets de financement pour le SACA. On peut accéder à ce communiqué par l'entremise d'un lien sur le site du SACA.

La nouvelle politique de financement met l'accent sur la « mission globale » des organismes qui reçoivent des subventions d'exploitation. Selon la déclaration de la ministre qu'on trouve sur le site, les changements découlant de la politique de reconnaissance et d'appui de l'action communautaire permettront de reconnaître formellement la contribution essentielle de l'action communautaire à la pleine participation et au développement social au Québec. La ministre ajoute que des représentants communautaires participeront à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique.

Le SACA n'est pas la principale source de financement pour les questions touchant les personnes handicapées au Québec. En 2000-2001, l'Office des personnes handicapées du Québec a accordé 3,709 millions de dollars à divers organismes.